UNIVERSITÉ D'ALGER -- FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE 1916 -- N° 1

LE BILAN DE L'ÉTAT

ÉTUDE CRITIQUE

DU

Système Financier et Comptable de l'Etat

« *Il faut établir rigoureusement le* **Bilan**
« **de l'Etat** ; *notre comptabilité ne nous fait*
« *connaître aujourd'hui que le* **Bilan du**
« **Trésor** ».

LÉON SAY.
(Discours au Sénat du 26 Mars 1888).

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue publiquement le 6 Juin 1916 à Alger

Par ALFRED GUERLET

INGÉNIEUR CIVIL

IMPRIMERIE VILLENEUVE

ALGER - 4, Place Soult-Berg et 20, Rue de la Révolution - Téléphone 8-29

LE BILAN DE L'ÉTAT

ÉTUDE CRITIQUE

DU

SYSTÈME FINANCIER & COMPTABLE DE L'ÉTAT

UNIVERSITÉ D'ALGER -- FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE 1916 -- N° 1

LE BILAN DE L'ÉTAT

ÉTUDE CRITIQUE

DU

Système Financier et Comptable de l'Etat

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

« *Il faut établir rigoureusement le* **Bilan** « **de l'Etat** ; *notre comptabilité ne nous fait* « *connaître aujourd'hui que le* **Bilan du** « **Trésor** ».

LÉON SAY.

(Discours au Sénat du 26 Mars 1888).

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue publiquement le 6 Juin 1916 à Alger

Par ALFRED GUERLET

INGÉNIEUR CIVIL

IMPRIMERIE VILLENEUVE

ALGER - 4, Place Soult-Berg et 20, Rue de la Révolution - Téléphone 8 20

UNIVERSITÉ D'ALGER -- FACULTÉ DE DROIT

MM. Morand (✻, I. ✿), doyen, professeur de droit musulman.

Thomas (I. ✿), assesseur du doyen, professeur de droit romain.

Vincent (I. ✿), professeur de droit civil.

Colin (I. ✿), professeur de droit civil, sénateur.

Charpentier (I. ✿), professeur de législation algérienne et tunisienne.

Larcher (I. ✿), professeur de droit criminel.

Peltier (I. ✿), professeur d'histoire du droit.

Mallarmé (I. ✿), professeur de droit administratif.

Chauvin, agrégé, chargé de cours.

Pissard, agrégé, chargé de cours.

Tournyol du Clos, agrégé, chargé de cours.

Sourdois, chargé de cours.

Niboyet, chargé de cours.

Gemahling, chargé de cours.

Prudhomme, chargé de cours.

Bernard, chargé de cours.

Droux (I. ✿), secrétaire.

HONORARIAT :

MM. Lefébure (✻, I. ✿), professeur honoraire.

Gérard (I. ✿), professeur honoraire.

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. Morand.

Suffragants : MM. Vincent, Charpentier.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A mes Maîtres

DE LA FACULTÉ DE DROIT

DE MONTPELLIER

Je dédie ce fruit tardif des études dont ils m'ont inculqué le goût

en reconnaissant hommage.

A Monsieur Morand

DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT

D'ALGER

qui m'a encouragé à entreprendre cette étude

et m'a aidé de ses bons conseils

Je dédie ces pages modestes

en sincère hommage.

A Monsieur Max Boucard

MAITRE DES REQUÊTES HONORAIRE

AU CONSEIL D'ÉTAT

amical et affectueux hommage.

À MES EXCELLENTS AMIS

Madame & Monsieur Robert Dupont

Je dédie cette étude qu'ils ont vu naître

au « Vieux Logis »

en affectueux & filial hommage.

A ma Femme

& à ma Fille Geneviève

tendre Hommage

BIBLIOGRAPHIE

Baudin, P.....	Le Budget et le Déficit.
Boucard et Jèze..	Cours élémentaire de Science des Finances.
Colson, C.....	Transports et Tarifs,
Colson, C.....	Economie politique.
Cauwès, Paul	Précis d'Economie politique.
Daubresse	Comptabilité industrielle.
Jossat.....	Le Ministère des Finances.
Leroy-Beaulieu, P.	Traité de la Science des Finances
Lebon, G.....	Aphorismes.
Moye, M.....	Précis élémentaire de Législation financière.
Ministère Finances	Compte général de l'Administration des Finances rendu pour chaque exercice.
Ministère Finances	Exposé du Système de la Comptabilité logismographique et de son application en Italie. (Ministère des Finances. Inspection générale. Mission en Italie).
Ministère Finances	Rapport sur la Comptabilité de l'Etat en Italie. (Ministère des Finances. Inspection générale. Mission en Italie).
Stourm, R.....	Le Budget.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

PAGES

AVANT-PROPOS 21

INTRODUCTION

Chapitre I. *Accroissement continuel et inquiétant des Dépenses publiques. — Diverses causes de cet Accroissement* 25

Chapitre II. *Réformes susceptibles de remédier à l'accroissement des Dépenses publiques.* 35

Section I. Dans l'ordre économique et social. . . 35

Section II. Dans l'ordre politique. 47

Section III. Dans l'ordre administratif. 61

Section IV. Dans l'ordre financier et comptable. . 76

1re PARTIE

Le Système Financier et Comptable de l'Etat 77

Chapitre I. *Exposé du Système financier et comptable de l'Etat.* 77

Chapitre II. *Critique du Système financier et comptable de l'Etat* 86

Section I. Opinions de divers hommes publics sur les Méthodes financières actuelles. 86

Section II. Le Budget n'est qu'un Livre de Caisse. — Le Livre de Caisse d'une personne ne donne aucune idée de sa Situation financière. 91

Section III. Annalité du Budget. 96

Section IV. Unité et universalité du Budget. . . . 104

Section V. Distinction entre les Opérations industrielles de l'Etat et la Gestion administrative et patrimoniale de l'Etat. 110

Section VI. Gestion patrimoniale et administrative de l'Etat. — Distinction nécessaire entre les Comptes du Patrimoine et ceux de l'Exploitation. — Distinction nécessaire entre les Dépenses exceptionnelles et celles du *Train de Maison* à alimenter, les premières par les ressources exceptionnelles et les secondes par les Revenus, par l'Impôt. 115

Section VII. Détermination des dépenses de *Train de Maison de l'Etat* pour une période fixe et affectation exclusive de l'Impôt au Service de ces Dépenses, le tout par une *loi constitutionnelle* 132

PAGES

Section VIII. Exercice ou Gestion. — Lenteur et, par suite, inefficacité du contrôle actuel. . . 138

Section IX. Emprunts et amortissements. 150

2me PARTIE

Réforme Financière et Comptable 155

Chapitre I. *Exposé du Système de Comptabilité proposé. — Possibilité de l'établissement d'un Bilan.* 157

Chapitre II. *Evaluation du Passif et de l'Actif de l'Etat.* 170

Section I. Evaluation du Passif de l'Etat. — Dette consolidée. — Dette amortissable, Dette envers la Caisse des Dépôts et Consignations, les Compagnies de Chemins de fer, les Canaux d'Orléans et du Loing, les Départements, Villes ou Communes pour l'Instruction publique. — Dette remboursable. — Dette viagère. — Dette à court terme et exigible. 170

Section II. Evaluation de l'Actif de l'Etat. — Avances pour garantie d'intérêts aux Compagnies de Chemins de fer, aux entreprises d'Hydraulique agricole, à la Compagnie Française des Câbles télégraphiques. — Créances diverses et litigieuses. — Créances exigibles. — Valeurs de Caisse et de Portefeuille. Réescompte des Annuités. — Actif ancien non évalué. 196

Section III. Balance du Passif et de l'Actif de l'Etat. 209
Actif ancien non évalué. 209

Section IV. Fonctionnement de la nouvelle comptabilité. — Budget ordinaire. — Budget extraordinaire. — Actif ancien non évalué. — Actif nouveau. — Comptes de Créances. — Comptes de Dettes. — Compte de Profits et Pertes. . . . 221

Section V. Permanence logismographique de la Balance des Ecritures et de l'Inventaire. 246

CONCLUSION 251

PAGES

ANNEXES

Inventaire-Bilan de l'Etat au 31 Décembre 1907. 259

Opérations de l'Année 1908. 263

§ I. Comptes de l'Actif 265

§ II. Comptes du Passif. 279

§ III. Comptes d'Exploitation. 289

XVII. Budget Ordinaire 291

XVIII. Budget Extraordinaire 303

§ IV. Compte de Résultats 311

XIX. Profits et Pertes 311

§ V. Bilan au 31 Décembre 1908 315

Permanence logismographique de la Balance des Ecritures et de l'Inventaire 319

Avant-Propos

Frappé par l'accroissement continuel des dépenses publiques, nous avons entrepris de nous rendre compte par nous-même de la situation financière de la France.

Dans ce but nous avons recherché, non seulement dans les traités spéciaux, mais aussi dans le *Compte général de l'Administration des Finances* rendu pour chaque exercice, quelle était l'organisation de la Comptabilité publique, et nous avons constaté qu'il n'existait pas de comptabilité générale donnant la consistance du patrimoine de l'Etat et le résultat de l'exploitation de chaque année ; que l'Administration des Finances estimait impossible la tâche de dresser un Bilan de l'Etat « parce qu'on « ne pouvait pas donner aux divers éléments de la « fortune publique une valeur suffisamment pré- « cise pour permettre, d'après cette base, d'arriver « à des résultats susceptibles de trouver place dans « une comptabilité rigoureusement justifiée » (1) et que l'Administration des Finances « se contentait, « par suite, de dresser au 31 Décembre de chaque « année le résumé des recettes et des dépenses du « Trésor public considéré comme banquier de l'Etat « chargé d'accomplir pour le compte de ce dernier « des opérations actives et passives. »

Cependant des hommes comme Léon Say,

(1) *Compte général de l'Administration de Finances rendu pour 1908*, page 531.

Cerboni, l'auteur de la Réforme Financière en Italie, et M. Pierre Baudin réclamaient l'établissement du Bilan de l'Etat.

Léon Say disait, au Sénat, le 26 Mars 1888 : « Il faut faire *le Bilan de l'Etat*, notre compta- « bilité ne nous fait connaître aujourd'hui que le « Bilan du Trésor ».

M. Cerboni disait : « Je reconnais que, pour « certaines matières, le mode d'évaluation est « discutable, que pour d'autres la valeur est toute « conventionnelle ; mais mieux vaut accepter une « évaluation inexacte que de laisser quoi que ce soit « en dehors des comptes. Une fois à *l'Inventaire*, « aucun objet ne peut plus disparaître sans justifi- « cation, qu'il soit coté 1 franc ou 1.000 francs il « n'en est pas moins placé sous la garantie d'une « comptabilité qui engage des responsabilités et se « prête à tous les contrôles. On ne peut donc y « renoncer ». (1)

Enfin, M. Pierre Baudin disait également : « Si l'on veut envisager la situation financière véri- « table, il importe de dresser d'abord *le Bilan* de « nos finances en ce qui concerne, d'une part, les « Budgets, d'autre part, le Trésor ; les premiers « ne peuvent être isolés des seconds ». (2)

C'est sous les auspices de ces autorités que nous avons essayé de dresser le Bilan de l'Etat et qu'en possession de ce Bilan au 31 Décembre 1907, nous avons esquissé pour l'année 1908 une comptabilité régulière et générale de tous les engage-

---

(1) *Rapport sur la Comptabilité de l'Etat en Italie.* (Ministère des Finances. Inspection générale. Mission en Italie), p. 27.

(2) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, page 32.

ments de l'Etat, comptabilité conçue en vue de donner la consistance continuelle de l'actif antérieur à 1908 et de l'actif postérieurement créé par les opérations successives, et en même temps le résultat annuel de l'exploitation des budgets ordinaire et extraordinaire

Par le fait d'occupations plus impérieuses, nous avons dû tour à tour suspendre et reprendre ce travail commencé en 1909, époque à laquelle le dernier budget arrêté était celui de 1908.

Pour ne pas recommencer des calculs longs et fastidieux, nous avons maintenu comme thème de notre Essai de Comptabilité le Budget de 1908.

Au surplus, qu'elle soit faite sur le Budget de 1908 ou sur tout autre, la démonstration toute théorique que nous entendons faire ne nous en paraît pas moins concluante.

Etablir donc le Bilan de l'Etat et proposer un nouveau système de comptabilité, tel est le but principal de cette étude.

Nous y avons joint cependant quelques considérations générales sur les causes diverses qui peuvent influer sur la progression continuelle des dépenses publiques et sur les réformes qu'il conviendrait d'y apporter, et cela sous l'impression que la réforme d'ordre comptable peut bien servir à reconnaître et à enrayer le mal résultant de la progression inquiétante des dépenses publiques, mais que pour guérir complètement ce mal il faut avoir recours aux réformes véritablement opérantes et modifier en conséquence l'ordre économique et social, l'ordre politique et l'ordre administratif.

INTRODUCTION

CHAPITRE I

Accroissement continuel et inquiétant des Dépenses publiques Diverses causes de cet accroissement

D'après les budgets votés et exécutés au cours de ces dernières années, les dépenses de la France, prévues et réalisées, ont été respectivement les suivantes :

	Dépenses prévues	Dépenses réalisées
1869.....	2.048.000.000	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....
1895.....	3.424.008.000	.....
1896.....	3.393.189.081	3.444.855.511
1897.....	3.385.367.484	3.523.516.590
1898.....	3.433.418.395	3.527.635.605
1899.....	3.477.575.535	3.589.420.965
1900.....	3.547.863.008	3.746.959.081
1901.....	3.554.354.212	3.701.709.966
1902.....	3 602.333.244	3.699.327.593
1903	3.528.397 807	3.597.228.320
1904.....	3.565.219 928	3 638.527.482
1905.....	3.623.053.765	3.706.838.853
1906.....	3.709.192.067	3.852.009.439
1907.....	3.833.825.305	3.880.240.263
1908.....	3.910.283.358	4.020.549.696
1909.....	4.005.224.676	4.186 090.463
1910.....	4.185.382.482	4.380.451.999
1911.....	4.386.462.000	.....
1912.....	4 503.817.000	.....
1913.....	4.664.640.000	.....
1914.....	5.000.000.000	.....

De 1895 à 1913, c'est-à-dire en 18 ans, ces dépenses ont augmenté de plus d'un tiers de ce qu'elles étaient au départ.

C'est là un résultat inquiétant parce que l'ascension des dépenses suit un mouvement bien plus rapide que celui de l'ascension des recettes, parce que on n'aperçoit aucune raison pour que cette progression des dépenses s'arrête et parce que, si elle continue, elle arrivera à dépasser les forces contributives du Pays.

Cette inquiétude au sujet de l'augmentation des dépenses publiques perce dans les discussions de tous les derniers budgets.

A la discussion générale du budget de 1911, à la séance du Sénat du 12 Juin 1910, M. Gauthier, ancien ministre, constate l'accroissement continu des dépenses.

« Le Budget, dit-il, atteint cette année 4 mil-« liards 367 millions ; il est à craindre qu'il atteigne « bientôt 5 milliards ».

M. Gauthier préconise une politique plus sévère des économies, le vote plus régulier des budgets, l'adoption de toutes les mesures propres à fortifier le contrôle des dépenses.

« Dans les cinq dernières années, ajoute-t-il, « on n'est arrivé à l'équilibre budgétaire qu'au « moyen d'artifices ; cette année encore 64 millions « d'impôts nouveaux sont demandés. Nous nous « heurtons à un véritable débordement de dépen-« ses ; si nous ne faisons pas des coupes sombres, « il faudra prochainement recourir à l'emprunt ou « voter de nouveaux impôts ; l'emprunt n'est un « moyen d'équilibrer les budgets que dans les « pays à finances avariées ; n'oublions pas, d'autre

« part, le chiffre très élevé de notre dette qui peut « devenir un danger.

« Les cinq dernières années nous ont donné « des budgets en déficit. Il est à craindre que cette « porte ne soit pas fermée dans le budget actuel ni « dans le budget prochain. Il faudra sabrer tous « les crédits qui ne sont pas particulièrement « nécessaires et sauvegarder le développement des « sources de la richesse publique. Je suis convaincu « que le ministre des finances s'y emploiera. Il sera « soutenu par le Sénat, par la Chambre et par « l'opinion publique. Ce qui est en jeu, c'est l'avenir « financier de ce pays. »

M. Caillaux, ministre des finances, répond qu'il ne partage pas le pessimisme de M. Gauthier, mais il reconnaît que les perspectives pour l'avenir ne sont pas très rassurantes.

« Il y a eu, dit-il, des mécomptes dans les « rendements espérés ; aussi le Parlement doit-il « activement s'employer à *arrêter la progression* « *des dépenses*. Déjà, sous la Restauration, un minis- « tre disait : Les Chambres ont la mission de « consentir l'impôt, non de l'offrir. Les départe- « ments ministériels ont trop d'avocats pour « soutenir leurs demandes. *Contenir les dépenses*, « favoriser le développement de la richesse publi- « que, réformer l'impôt, voilà les trois tâches que « nous avons à remplir. Sans être trop pessimiste, « nous avons aujourd'hui plus que jamais le devoir « de *sauvegarder* nos finances publiques. »

La même note se retrouve dans la discussion des budgets des divers ministères.

A la séance du Sénat du 17 Juin 1910, M. Richard

Waddington, rapporteur du Budget du Ministère de la Guerre pour 1911, s'exprime ainsi :

« Le coût de la vie a beaucoup augmenté ; nous « sommes obligés de donner beaucoup plus d'argent « pour l'ordinaire des soldats et de relever les soldes « et les retraites des officiers, il faut donc saluer au « budget de la guerre le chiffre de 900 millions, « nous ne le reverrons plus. En résumé, il faut « s'attendre à de nouvelles *augmentations de* « *dépenses sur le budget principal* et, par suite, « rechercher toutes les économies possibles ; d'autre « part, la *partie industrielle* de notre administration « militaire doit être modifiée, il y va de l'intérêt de « l'armée et du pays. »

Le rapport de M. Klotz, ministre des finances, sur le Budget de 1913, constate l'aggravation de la même situation en ces termes :

« Le Budget de 1913 présente un total de dépenses « de 4.664.640.000, en augmentation de près de « 167 millions sur celui de l'année précédente. Les « dépenses militaires demandent de lourds sacri- « fices ; mais ces sacrifices nous les consentons « volontiers, sans arrière-pensée contre qui que ce « soit, mais avec la résolution de garder notre « place dans le monde. »

Et il ajoute, dans un chapitre intitulé : *Tenons nos promesses, n'en faisons plus* : « deux faits « d'importance capitale dominent l'histoire budgé- « taire de cette législature. C'est, d'une part, l'*accrois-* « *sement formidable* des dépenses publiques ; c'est, « d'autre part, le caractère exceptionnel des recettes « qui, combiné avec le principe de la solidarité des « exercices de 1911 à 1914, ont épargné, à ce pays « assoiffé de paix fiscale, toute nouvelle emprise sur « l'ensemble des fortunes ou des revenus. »

Nous avons dit qu'il était à craindre que l'augmentation des dépenses finisse par excéder la limite des forces contributives du pays ; eh bien, en relisant la lettre par laquelle M. Caillaux, ministre des finances, faisait connaître à la Chambre au mois de Janvier 1914 ses projets au sujet de l'équilibre du Budget de 1914, et de l'emprunt pour liquider les dépenses militaires, on a la sensation qu'on vient d'atteindre cette limite.

Voici, en effet, ce que propose la lettre de M. Caillaux sur les trois points intéressants suivants :

1° *Equilibre des Budgets de 1914;*

2° *Liquidation des Dépenses extraordinaires* ;

3° *Equilibre des Budgets de l'Avenir.*

1° *Equilibre du Budget de 1914.* — M. Caillaux rappelle que le projet présenté précédemment comportait un déficit initial de 794 millions qu'on proposait de combler au moyen du compte provisionnel pour 100 millions, d'impôts nouveaux pour 300 millions et d'un emprunt pour 400 millions.

M. Caillaux propose, au contraire, de réduire les dépenses de 50 millions, de recourir pour 44 millions à certaines mesures de fiscalité propres à circonscrire la fraude et à relever ou à rectifier certaines taxes, ce qui ramène le déficit à 700 millions. Il applique au budget de 1914 les 112 millions d'excédent du budget de 1912, ce qui ramène le déficit à 588 millions ; enfin, il distrait du budget pour les inscrire dans un compte spécial les dépenses du Maroc et rectifie les évaluations budgétaires en faisant état des résultats de 1913, ce qui réduit les dépenses de 233 millions et augmente les recettes de 186 millions procurant une écono-

mie totale de 419 millions, lesquels déduits du déficit ramené à 588 millions, laisse subsister une insuffisance finale de 169 millions que M. Caillaux propose de couvrir par une émission d'obligations à court terme ;

2° *Liquidation des Dépenses extraordinaires.* — M. Caillaux propose de consolider, au moyen d'obligations, les avances du Trésor aux chemins de fer de l'Etat qui dépassent à ce moment 200 millions.

Les dépenses extraordinaires de la guerre sont évaluées à 1.410 millions, celles engagées par le programme naval de 1911 sont fixées à 420 millions, soit ensemble 1.830 millions « à couvrir au moyen « de 3, 4 ou 5 emprunts en un type comportant un « amortissement rapide, émis entre 1914 et 1915, « suivant un échelonnement qui évite au marché « des prélèvements trop lourds, prématurés ou « inutiles et qui apporte au Trésor les ressources « correspondant aux besoins immédiats ou pro- « chains ».

3° *Les Budgets de l'Avenir.* — Pour équilibrer les budgets futurs, M. Caillaux propose un *impôt sur le capital* qui, applicable dès 1915, produira au minimum 190 millions.

M. Caillaux espère obtenir 50 à 100 millions par une modification des taxes existantes, notamment sur le pétrole, et il escompte le produit de l'impôt sur le revenu pour 150 millions au minimum.

On le voit clairement, après avoir tâté tous les impôts existants susceptibles d'être augmentés, après avoir fortement exagéré les prévisions de rendement de ces augmentations, après avoir imaginé tous les stratagèmes de fiscalité, après avoir,

en un mot, vidé tous les tiroirs, après avoir épuisé tous les expédients : révision des évaluations budgétaires d'après le rendement de la dernière année, consolidation des avances du Trésor aux chemins de fer de l'Etat en obligations à court terme, dissimulation des dépenses du Maroc dans un compte spécial, M. Caillaux se trouve encore acculé à un déficit et, par suite, à l'emprunt immédiat de 1.830 millions et, pour un avenir peu éloigné, 1915, à un nouvel impôt sur le *capital* qui, supporté par quelques-uns seulement, devra donner au minimum la modique somme de 190 millions par an, dès le début !

Si, en 1906, M. Stourm s'effrayait à la pensée que 1950 *pourrait* voir le septième milliard de notre budget (1), quelle ne doit pas être notre épouvante en pensant que si la guerre dure encore une année, nous verrons certainement en 1917 le 8e milliard de notre budget !

En admettant, en effet, que les dépenses directes ou indirectes de la guerre s'élèvent au bas mot à 50 ou 60 milliards ;

Si, aux dépenses normales de 1913	4.664.640.000
on ajoute l'intérêt à 5 0/0 de ces 60 milliards	3.000.000.000
et les pensions de guerre qui se monteront probablement par an à..	1.000.000.000
on arrive pour le Budget de 1917 à la dépense totale de.....	8.664.640.000

Avec un pareil Budget, ce sont les impôts pres-

(1) René Stourm. *Le Budget*, préface de 1906.

que doublés et les conditions de la vie fortement aggravées pour tout le monde.

Notre ordre social se pliera-t-il sans heurt à ces nouvelles conditions de la vie ? ou cherchera-t-on une solution autre que celle d'augmenter indéfiniment les charges du Budget et, par suite, celles de l'Impôt ?

Malgré leur intérêt et leur actualité nous n'essayerons pas de résoudre ces difficiles questions, nous nous contenterons d'en déduire combien il est opportun de rechercher quelles sont les mesures, quelles sont les réformes véritablement efficaces à *freiner* fortement la progression toujours croissante des dépenses et surtout à obtenir de ces dépenses le maximum d'effet productif et utile.

Et, pour déterminer quelles doivent être les mesures et les réformes le mieux appropriées aux circonstances, nous rechercherons tout d'abord les causes de cette progression rapide et continue des dépenses publiques.

Ces causes sont nombreuses et d'ordres divers.

Il y a des causes d'ordre économique et social :

1° L'élévation continuelle des salaires et par voie de conséquence nécessaire le renchérissement des matières premières ;

2° Les exigences sociales modernes.

Il y a des causes d'ordre politique :

1° La prépondérance donnée au nombre dans la conduite des affaires publiques ;

2° L'absence de tout organisme chargé de représenter les intérêts matériels des associés et les intérêts de la grande société qu'est la Nation, intérêts

distincts de ceux de ses membres, de ceux du nombre ;

3° L'extension toujours croissante des nouveaux services assumés par l'Etat ;

4° La prépondérance donnée à la question politique sur la question financière ;

5° La contradiction flagrante entre notre régime administratif centralisé à outrance qui est celui d'un pouvoir central personnel et dominateur et notre régime politique qui est le régime républicain, c'est-à-dire celui de l'administration du pays par lui-même.

Il y a des causes d'ordre administratif :

1° Ensemble des opérations du budget de la France trop vaste pour qu'une seule tête puisse concevoir avec compétence l'étendue et la variété des questions qui s'y groupent trop nombreuses et trop détaillées et puisse administrer effectivement ce Budget ;

2° Capacité continuellement décroissante des administrateurs élus ;

3° Puissance, au contraire, continuellement croissante d'une bureaucratie irresponsable ;

4° Centralisation excessive.

Il y a enfin des causes d'ordre financier et comptable :

1° Absence de toute doctrine financière ;

2° Défaut de comptabilité unique et générale donnant l'ensemble des opérations de l'Etat et la consistance successive de son patrimoine.

Telles sont dans leurs grandes lignes les causes qui nous ont apparu comme pouvant contribuer

à l'accroissement des dépenses publiques et sur lesquelles il conviendrait d'agir par des réformes appropriées.

Nous examinerons successivement ces réformes, en passant plus rapidement, dans le **chapitre deuxième,** sur les réformes d'ordre économique, politique et administratif plus difficiles à réaliser, et en insistant, dans les **parties première et deuxième,** sur la Réforme spéciale d'ordre financier et comptable plus facile à réaliser, comme touchant moins profondément à l'état constitutionnel actuel, espérant aussi faire ressortir de leur examen plus approfondi la nécessité urgente d'aborder et de réaliser les premières.

CHAPITRE II

Réformes susceptibles de remédier à l'accroissement des Dépenses publiques

SECTION I. *Dans l'ordre économique et social*

Nous avons dit que dans l'ordre économique il paraissait y avoir deux grandes causes de l'accroissement des dépenses publiques :

1° L'élévation continuelle des salaires et le renchérissement des matières premières qui en est la conséquence fatale ;

2° Les exigences sociales modernes.

L'Etat est gros consommateur de services, de main-d'œuvre, de matières premières et d'objets manufacturés, puisqu'il en emploie en temps normal près de 2 milliards et demi par an ; le renchérissement de ces éléments a donc fatalement une répercussion correspondante sur le montant de sa dépense annuelle.

Ce renchérissement provient de la diminution de la puissance d'achat de la monnaie et, pour la plus grosse part des exigences sociales modernes, des avantages faits dans ces dernières années aux classes ouvrières et moyennes.

Sans doute, l'Etat, gardien des intérêts de toute les classes de la Nation, ne doit pas résister à l'amélioration du sort d'une de ces classes par la seule raison que cette amélioration entraînerait pour lui un surcroît de dépenses annuelles ; c'est là un point de vue utilitaire et égoïste qui ne saurait être celui de l'Etat parce qu'il serait contradictoire avec son rôle essentiel ; mais l'Etat peut et doit veiller à ce que ces améliorations se produi-

sent avec opportunité et dans une mesure raisonnable.

Nous venons de poser la grosse question :

L'Etat doit-il avoir une politique déterminée en matière économique et sociale ?

Si oui, quelle doit être cette politique ?

L'Etat, comme toute association organisée, a, par le fait même de son existence, et du jour même de cette existence, des intérêts qui lui sont propres, qui sont distincts de ceux de ses membres, quand ils n'y sont pas directement opposés.

L'Etat, comme tout organisme vivant, tend à développer les forces qui sont virtuellement en lui, et pour cela il faut qu'il puisse défendre ses intérêts et les faire progresser, qu'il puisse faire œuvre à la fois et de conservation sociale et de progrès social.

Ces intérêts généraux ne se confondent pas avec les intérêts particuliers des membres de l'Association, ils en sont la résultante ; ces intérêts généraux passent toujours avant les intérêts particuliers, qui peuvent même leur être sacrifiés ; mais cela ne doit être qu'un sacrifice momentané et tempéré par une juste réparation.

Il semble bien que l'Etat doive avoir en matière économique et sociale sa politique propre, personnelle et distincte des théories économiques et sociales que peuvent professer individuellement ses membres.

L'action gouvernementale peut s'exercer en effet, ou dans le domaine de la souveraineté, ou dans le domaine de l'industrie ou dans ces deux domaines à la fois.

Si on restreint l'action gouvernementale au domaine de la souveraineté et dans ce domaine même à la fonction minima, on ressort de l'*Individualisme*, c'est une théorie que peuvent pratiquer les

membres de l'Association ; c'est une exagération qui ne peut pas servir de base à la politique à suivre par l'Etat.

L'Etat, en effet, ne peut pas laisser restreindre indéfiniment ses attributions, ce serait laisser s'établir le droit pour les citoyens à ne pas être gouvernés, le droit à l'*anarchie*.

L'Etat ne peut pas non plus se désintéresser des luttes que se livrent continuellement, sur tous les points du pays, les diverses forces économiques, surtout lorsqu'une de ces forces, manifestement inférieure, menace d'être écrasée. Il y a un intérêt général à ce que ces luttes ne se finissent pas par un appauvrissement du pays, que ce soit en main-d'œuvre ou en capital ; cela suffit pour que l'Etat ait le devoir d'intervenir.

Si, au contraire, on étend l'action gouvernementale non seulement au domaine de la souveraineté, mais encore au domaine de l'industrie et qu'on souhaite à cette action une extension maxima, au point que l'Etat soit chargé d'organiser artificiellement la production et que l'industrie devienne une branche des fonctions publiques, on a le *Socialisme*, c'est une autre théorie que peuvent professer individuellement les membres de l'Association ; mais c'est encore une exagération qui ne saurait être la base de la politique à suivre par l'Etat en matière économique et sociale.

L'Etat, en effet, ne fera pas sensiblement autre chose que la grande industrie pour organiser la production ; pas plus qu'elle, il ne pourra assurer ce fameux « droit au travail » que réclame la classe ouvrière, parce que, pas plus qu'elle, il ne pourra augmenter indéfiniment la production fatalement limitée à ce que demande la consommation.

A vouloir tout faire faire par l'Etat on déshabituera les citoyens de l'association et des œuvres collectives, on les laissera se reposer en tout sur l'Etat, passé au rôle de Providence universelle, et on annihilera ainsi toute force d'initiative privée et peu à peu même toute velléité de travail individuel.

A vouloir tout faire faire par l'Etat, on compromettra son autorité dans des besognes indignes de lui, on le rendra responsable à tout propos et pour les faits les plus intimes, de sorte que, absorbé et amoindri par ces luttes misérables, il se retrouvera sans force et sans prestige quand, aux heures tragiques, il s'agira pour lui d'exercer au dehors sa principale fonction, celle de faire respecter le pays par l'Etranger.

A un autre point de vue, l'Etat sera-t-il libre-échangiste ou protectionniste ? Favorisera-t-il ou non le cosmopolitisme en affaires ?

Les commerçants peuvent être libre-échangistes, les industriels et les agriculteurs peuvent être protectionnistes, les hommes d'affaires et les banquiers peuvent trouver leur avantage dans le cosmopolitisme financier ; mais ce sont là des points de vue trop particuliers et trop absolus pour qu'ils puissent régler définitivement la politique économique de l'Etat.

L'intérêt de l'Etat n'est pas de vendre une marchandise plus ou moins avantageusement, ni de trouver à bon compte les ressources pour monter une affaire, l'intérêt de l'Etat est tout autre.

Une liberté commerciale trop grande peut être funeste à un pays si elle y empêche le développement normal de certaines industries indispensables à la vie nationale en temps de crise ou en temps de guerre.

Momentanément, au contraire, il peut y avoir,

en période d'abondance de récolte, avantage à pratiquer la liberté commerciale extérieure.

Il peut y avoir un plus grand intérêt général à protéger pendant un temps les agriculteurs, en suite de mauvaises récoltes, qu'à voir le prix du pain diminuer outre mesure par suite d'importation de grains étrangers.

L'Etat peut craindre une main-mise trop générale sur les industries du pays par le fait du cosmopolitisme pratiqué chez nous par l'étranger et, dans ce cas, il doit prendre des mesures prohibitives.

L'Etat, au contraire, peut favoriser le cosmopolitisme pratiqué par nos banquiers et nos hommes d'affaires sur certains points déterminés où leurs opérations peuvent servir sa politique étrangère.

Voilà le point de vue de l'Etat, il est tout différent de celui des particuliers, il est variable dans le temps et selon les circonstances, il s'inspire non pas des intérêts particuliers de telle ou telle catégorie de citoyens, mais des intérêts généraux de la collectivité. L'Etat doit apprécier dans chaque cas d'espèce et appliquer la solution appropriée, sans pouvoir se lier à l'avance par aucune théorie absolue. Il doit avoir comme règle de politique générale, d'intervenir à propos en évitant également ces deux écueils : paraître être un gouvernement soliveau de gouvernés individualistes, et paraître être un gouvernement interventionniste quand même de gouvernés socialistes.

Nous l'avons montré suffisamment, l'Etat n'a pas à prendre parti entre ces doctrines extrêmes qui, abstraction faite de leur absolutisme, peuvent cependant représenter dans certaines conditions de circonstances et d'époque une part de vérité.

C'est en s'inspirant de cette politique générale, de ce rôle de médiateur, que l'Etat doit exercer son action gouvernementale pour agir sur les théories professées par les citoyens, pour en montrer le danger et même simplement l'inopportunité, et pour obtenir par les mœurs les réformes susceptibles de mettre le frein nécessaire aux exigences sociales modernes et, par suite, au renchérissement des services, de la main-d'œuvre et des matières premières.

Il est équitable que dans une société, dans une nation on fasse la part de chacune des classes, mais il faut que ce soit la *juste part* pour éviter de créer des privilèges injustifiés au profit de nouvelles classes et de ruiner le commerce et l'industrie du pays au profit de l'Etranger.

Qui mieux que l'Etat, s'il savait se tenir au point de vue élevé et désintéressé que nous venons d'indiquer, pourrait avec plus d'autorité faire le départ entre l'outrance des revendications ouvrières et la résistance antagoniste des classes capitalistes, exagérant fatalement l'effort de réaction pour le maintenir égal à celui de l'action ?

Toutes les affaires prospères, compagnies de chemins de fer, sociétés de mines, grandes industries qui ont besoin de la collaboration étroite de leur personnel, n'ont point attendu que l'Etat leur fît une obligation de fournir à ce personnel sa *juste part*, et elles ont créé d'elles-mêmes — et il y a longtemps — les retraites, les assurances, les

secours et les œuvres patronales. On peut même dire que si ces industries n'avaient pas organisé ces œuvres, on en serait peut-être encore à chercher ce qu'il convient de faire.

Qui dans ces questions pourrait intervenir plus utilement et plus heureusement que l'Etat ?

Au lieu de démarquer plus ou moins maladroitement, et d'imposer, par flagornerie électorale, à toutes les autres industries, ce que quelques-unes avaient déjà réalisé chez elles et étaient seules en état de supporter ; au lieu d'accabler de charges toujours croissantes les industries nouvelles, il aurait suffi que nos gouvernants facilitassent le maintien ou l'éclosion d'industries prospères, car ces industries auraient fait, parce que prospères, fatalement le nécessaire comme celles du passé l'avaient déjà fait très suffisamment et sans contrainte. Il est, en effet, permis de penser que cette action indirecte de l'Etat est plus conforme à son rôle essentiel et au respect qu'il doit avoir pour la liberté et la dignité de chaque citoyen, que son ingérence dominatrice au moyen d'une réglementation brutale conduisant peu à peu au caporalisme d'Etat.

Mais, pour suivre cette politique, il faudrait que l'Etat, ou pour mieux dire, que les gouvernants puissent s'abstraire de l'obsession des réalisations immédiates qui est la hantise de l'individu éphémère, pour n'aborder que les réformes mûries qui conviennent à la pérennité d'une nation ; il faudrait que l'Etat puisse se dégager de la tutelle du nombre, car si tous les avantages conquis dans ces dernières années par certaines classes, l'ont été sous l'effort et la volonté du nombre, ils l'ont été

avec l'incohérence et le manque de mesure qui caractérisent les conquêtes du nombre.

Car le nombre est à courte vue, il ne voit que son intérêt personnel et immédiat ; il s'embarrasse peu de l'intérêt collectif ; il ne veut pas apercevoir le cercle vicieux dans lequel il se meut en poursuivant l'augmentation indéfinie des salaires et en réalisant du même coup l'augmentation indéfinie de tout ce qui est nécessaire à l'existence ; il ne veut pas apercevoir que s'il continue indéfiniment, dans son seul pays, la poursuite de ses revendications sans les concerter avec un nombre suffisant d'Etats voisins, il ruinera l'influence et l'action de son pays sur les marchés du monde, il tuera sa poule aux œufs d'or : les ouvriers du port de Marseille s'opposeront indéfiniment à la création de l'outillage mécanique dans ce port, sous prétexte que le mécanisme est l'ennemi de la main-d'œuvre, et ce jusqu'à ce que les ports étrangers aient absorbé peu à peu tout le trafic de Marseille !

Au lieu de laisser les masses populaires en face de leurs conseillers habituels qui ne songent qu'à les flatter ou à exaspérer leurs plaintes, il faudrait que quelqu'un sache leur tenir avec autorité un langage différent.

Les masses populaires vitupèrent contre les sociétés capitalistes, mais elles convoitent jalousement leurs richesses, sans prendre garde que c'est précisément cette forme de société qui les a produites et les conserve ; que si ces sociétés capitalistes n'existaient pas pour leur offrir le spectacle de ces

richesses, elles n'auraient même pas ce désir qui anime leur effort et les porte invinciblement vers le progrès.

Ces masses s'hypnotisent sur la *Répartition* des richesses, mais cela n'est point intéressant, la *liquidation* est toujours œuvre de mort : ce qui est intéressant, c'est l'œuvre de vie, c'est le mouvement et l'activité, c'est la *circulation des richesses*, qui seule peut donner à chacun sinon sa *juste part*, au moins la part d'un homme intelligent, plus laborieux et plus habile que les autres.

Si la fortune de la France représente 225 milliards (1), la répartition égale entre 40 millions de Français donnerait à chacun 5,625 francs ; et il est clair que dans une société où chacun se trouverait nanti d'un pécule aussi minime à peine suffisant pour ses besoins personnels, il n'y aurait aucune richesse prête à circuler ; or sans l'accumulation de la richesse entre certaines mains, sans la capitalisation, il n'y a pas de circulation, pas de vie économique possible. On comprend que les nouvelles classes désirent accéder à la possession de ces richesses, on ne comprend pas qu'elles poursuivent la nationalisation du capital, autant dire sa suppression, car il est encore bien clair que le jour où le capital aura perdu l'attrait de l'appropriation privée, avec l'influence et l'indépendance que cette appropriation procure, personne ne voudra plus se donner la peine de le produire et de le conserver pour la communauté.

Ceux qui arrivent à accaparer la direction des classes ouvrières aiment à faire étalage de sentiments de désintéressement, de fraternité et de pitié

(1) P. Leroy-Beaulieu. Journal *Le Matin*, 12 Décembre 1908.

pour le sort de leurs frères malheureux, mais ce n'est le plus souvent qu'une mise en scène pour arriver à leurs fins pour apitoyer les classes aisées et obtenir un avantage.

Voyons-les, en effet, s'installer peu à peu en maîtres dans les services publics, dans les chemins de fer, par exemple :

L'entreprise devient leur chose, ils exigent, sous menace de grève, que tous les employés et ouvriers, sans aucune exception, soient titularisés.

Il y a cependant toute une catégorie d'ouvriers, ceux dont les travaux peuvent être faits par n'importe qui, les rouleurs de brouette, les chargeurs de charbon, pour lesquels l'entreprise n'a aucun intérêt à titulariser.

Il y a cependant des frères qui, en temps de travail plus abondant pour la Compagnie ou de chômage pour eux, aimeraient bien à ramasser quelques miettes de ce travail, même intermittent.

Peu importe au Syndicat, ce travail appartient à ses membres, personne autre n'aura le droit d'y toucher.

Est-ce utile au point de vue de la marche de l'entreprise que tous les agents qu'on pourrait remplacer au pied-levé soient ainsi en pension indéfiniment chez elle ? Evidemment non.

Est-ce utile au point de vue des intérêts de la classe ouvrière en général ? Evidemment non.

Cela permet-il de procurer un véritable privilège à quelques-uns ? Evidemment oui.

« Les empiètements successifs de la classe « ouvrière rappellent ceux de la noblesse et du

« clergé contre lesquels les anciens rois eurent à « lutter ». (1)

Pour préciser ; depuis la guerre on avait parlé d'utiliser les prisonniers allemands à la manutention des marchandises dans un de nos ports de commerce ; les dockers de ce port protestèrent contre l'intrusion de cette nouvelle main-d'œuvre et déclarèrent ne pouvoir l'admettre que si les prisonniers étaient payés au même tarif qu'eux-mêmes, 8 à 10 francs par jour, l'excédent de cette solde sur le prix de revient de l'entretien de chaque prisonnier devant faire leur profit à eux, dockers, maitres absolus du travail existant dans le port ! Et cet ostracisme ne s'applique pas seulement à la main-d'œuvre des prisonniers, mais à toute main-d'œuvre, car, en temps ordinaire, les dockers de ce port s'opposent par la grève et par la force à l'intrusion de tout ouvrier qui ne s'engage pas au préalable à ne manutentionner que tant de barriques, tant de douelles, tant de planches ou tant de colis par jour.

N'est-il pas curieux de voir ces gens, qui marcheraient à l'assaut de la propriété privée et des exploiteurs capitalistes, affirmer aussi fortement leur propriété sur un travail qui ne leur appartient pas plus qu'à d'autres et écarter aussi durement ceux qu'ailleurs ils appellent leurs frères, avec des larmes dans la voix !

Il faut savoir se garder contre ce système d'apitoyement sur le sort des humbles dont on a véritablement abusé depuis quelques 25 ans et savoir découvrir ce qui se cache exactement derrière.

La classe bourgeoise ne doit pas oublier qu'elle a fait l'avènement du Tiers-Etat par applica-

(1) Gustave Lebon. *Aphorismes.*

tion de la formule : « Ote-toi de là, que je m'y mette », qu'elle sera elle-même fatalement expropriée par le Quatrième-Etat en application du même principe et non en vertu de la fraternité générale ; mais qu'au fond cela n'a rien d'inquiétant, parce que les temps ne sont plus aux pratiques brutales de la révolution et que c'est la loi, inéluctable sans doute, mais plus douce de l'évolution qui conduira maintenant au progrès les classes successives de la Nation.

Pour tenir ce langage, pour faire cette politique économique et sociale, il faut, nous le répétons, que l'Etat se dégage de la tutelle du nombre, qu'il opère la distinction radicale entre ses propres intérêts et ceux des particuliers, des électeurs, et qu'il constitue des mandataires qualifiés pour représenter exclusivement ses grands intérêts généraux.

Nous allons voir que cette distinction entre les intérêts de l'Etat et ceux des électeurs n'existe pas et que les représentants exclusifs des intérêts de l'Etat n'existent pas davantage.

SECTION II. *Dans l'ordre politique*

Nous avons indiqué parmi les causes d'ordre politique ayant action sur la progression rapide et continue des dépenses publiques :

1° La prépondérance donnée au nombre dans la conduite des affaires publiques ;

2° L'absence de tout organisme chargé de représenter les grands intérêts de l'Etat et les intérêts matériels des citoyens ;

3° La prépondérance donnée à la question politique sur la question financière ;

4° L'extension toujours croissante des nouveaux services assumés par l'Etat ;

5° La contradiction flagrante entre notre régime administratif centralisé à outrance qui est celui d'un pouvoir central personnel et dominateur, et notre régime politique qui est le régime républicain, c'est-à-dire le régime de l'administration du pays par lui-même

Les trois premières causes s'enchaînent les unes avec les autres, nous les examinerons ensemble ; la quatrième et la cinquième sont plus spéciales, nous les examinerons séparément.

Dans notre système politique c'est le nombre et le nombre seul qui est le maître, qui tranche toutes les questions, c'est le suffrage universel qui dicte souverainement ses arrêts par la majorité de la moitié seulement des voix exprimées ; c'est lui qui nomme les représentants du peuple : les conseillers

municipaux, les conseillers d'arrondissement, les conseillers généraux, les députés et même indirectement les sénateurs, qui tous, sont par suite les représentants du nombre.

Les sénateurs et députés, issus du nombre, nomment le Président de la République qui devient ainsi un nouveau représentant du nombre.

Le Président de la République choisit les ministres chargés d'exercer le pouvoir exécutif, il les prend généralement dans les deux Chambres, de sorte qu'ils sont doublement encore les représentants du nombre.

Le Président de la République ou les ministres nomment les chefs des grandes administrations et les divers fonctionnaires, civils ou militaires, de sorte que, du haut en bas de la hiérarchie politique et administrative, tous tiennent leurs pouvoirs du nombre, et tous conspirent, consciemment ou non, à faire triompher les intérêts du nombre, des électeurs

Chez nous le nombre est donc parfaitement représenté ; quant aux intérêts matériels des associés et aux intérêts de la vaste association qu'est la Nation, intérêts absolument distincts de ceux du nombre, il n'en existe aucune représentation. Les grandes administrations, qui pourraient être ces représentants des intérêts généraux sont sous la coupe directe des ministres, donc du nombre et n'ont pas par suite l'indépendance nécessaire ; c'est, en effet, devenu presque un axiome, de dire que l'objectif continuel des représentants du peuple est, en dépit de la règle de la séparation des pouvoirs, la main-mise aussi complète que possible non seulement sur les autorités administratives et judiciaires, mais même sur le pouvoir exécutif.

La prépondérance du nombre se traduit par la « tendance démocratique au gaspillage des « deniers publics.

« Le suffrage universel donne le pouvoir poli- « tique à la classe pauvre. Celle-ci, maîtresse de « l'autorité suprême, cherche tout naturellement « à améliorer sa condition. Or, toute amélioration « se traduit par une dépense. Mais la dépense n'est « pas pour la classe pauvre un obstacle, un frein, « car en même temps qu'ils votent l'impôt ses élus « s'attachent à lui en éviter le plus possible la « charge.

« Si cette tendance de la classe pauvre à se « servir de son pouvoir politique, pour améliorer « sa condition sociale, est, dans une certaine « mesure, légitime, elle ne doit pas aboutir à une « politique de spoliation, sutout il importe que les « représentants de la Nation, tout en cherchant à « réaliser le maximum de justice sociale, ne dila- « pident pas les finances publiques pour récom- « penser les services électoraux.

« Les méthodes financières dans le vote du « budget ne sont point sans influence sur ce gas- « pillage. Elles peuvent sinon le faire disparaître, du « moins l'atténuer dans une large mesure. » (1)

La réforme des méthodes financières et comptables est certainement un remède et nous proposons plus loin de l'appliquer en tout premier lieu ; mais il faut bien le reconnaître, ce remède n'est que paliatif, il n'est pas curatif, il peut circonscrire le mal, il ne peut pas le guérir parce qu'il ne s'attaque pas directement à la racine même de ce mal.

---

(1) Boucard et Jèze. *Cours élémentaire de Science des finances.* Introduction, page 2.

En matière de gestion des sociétés régies par le Code de commerce et les lois qui le complètent, notre législation a consacré le principe que le nombre seul des associés ne doit pas y faire la loi et que les associés possédant plus d'intérêts dans l'affaire doivent avoir une action prépondérante au moment du vote. Le nombre et les intérêts se trouvent ainsi représentés.

Un pays organisé n'est pas comme une société de gymnastique qui vaut seulement par le nombre de ses membres; c'est une grande affaire valant surtout par la puissance de son crédit et par l'état prospère de ses intérêts matériels.

De même que dans une entreprise commerciale, financière ou industrielle, il n'est pas admissible que ceux qui n'y ont qu'une part d'intérêt infime, qui, par suite, n'ont aucun intérêt décisif à ce que la chose commune marche dans un sens ou dans l'autre, soient précisément ceux qui la dirigent ; de même, il faut organiser dans le pays la représentation des intérêts des associés et celle des intérêts propres du pays.

Quelle pourrait être cette organisation ? Nous n'entrerons pas dans le détail, car cela nous entraînerait hors du cadre que nous nous sommes tracé, qui est principalement la réforme des méthodes financières et comptables et tout à fait accessoirement les réformes plus générales, économiques, politiques et administratives.

Nous dirons seulement qu'à côté de l'assemblée politique représentant le nombre, la souveraineté du peuple, on peut concevoir une autre assemblée économique comprenant, pour représenter les intérêts de l'Etat, les chefs des grands services publics, des grandes administrations de l'Etat, devenus, à

un certain degré de la hiérarchie, non pas absolument indépendants de l'autorité des ministres, mais placés à l'abri de leur caprice possible, et pour représenter les intérêts des particuliers, les membres élus des divers groupes professionnels qui se partagent l'activité économique du pays, formés en collège électoral comprenant les citoyens qui possèdent.

Quelles seraient les prérogatives, les attributions de cette assemblée, de ce conseil économique, dont les événements actuels ont peut-être déjà créé l'embryon ?

Nous ne saurions le fixer en détail, ce serait l'œuvre d'une étude constitutionnelle plus approfondie, que nous ne pouvons pas faire ici ; mais il est certain que le principal souci de cette assemblée devrait être la gestion financière du pays.

Qu'on nous le pardonne, mais la grave assemblée du Sénat ne nous paraît pas remplir, dans notre mécanisme politique, un rôle indispensable ni bien personnel. Rien dans son recrutement ne la prépare à envisager, sous un point de vue différent de celui de la Chambre des députés, les questions qui lui sont soumises.

Aussi cette assemblée pourrait-elle être avantageusement transformée en une assemblée économique qui, en raison de son origine, apporterait dans l'examen des affaires un esprit et une manière de voir tout à fait différents de ceux de la Chambre des députés ; tandis que les députés examinent les questions au point de vue politique, les grands fonctionnaires de l'Etat et les élus professionnels, constituant dorénavant le Sénat, les examineraient au point de vue économique et financier.

L'assemblée politique et l'assemblée économique réunies en congrès nommeraient le Président de la

République qui se trouverait à la fois issu de la souveraineté populaire et chargé de représenter les intérêts matériels ; et dès lors, tout rentrerait dans l'ordre ; car le Président de la République pourrait déléguer, spécialement aux ministres et aux fonctionnaires, les pouvoirs nécessaires pour assurer la représentation et la sauvegarde des intérêts matériels, de façon à les affranchir, comme il convient, de la tutelle du nombre.

Il faut aussi abolir la prépondérance donnée dans les conseils du Gouvernement à la question politique sur la question financière.

Léon Say, sur ce sujet, disait au Sénat le 26 Mars 1888 : « Il y a une autre réforme considé-« rable à réaliser dans notre comptabilité pour « éclairer tout à la fois les députés et le pays, c'est « de faire du ministre des finances le *contrôleur* « *général* des dépenses de l'Etat ; ce qu'il n'est pas, « ce qu'il n'a jamais été et ce qu'il devrait être ».

Chez nous, en effet, le ministre des finances n'a, sur ses collègues, aucune prépondérance, aucun droit de contrôle ni de révision ; il est chargé seulement de centraliser les propositions de dépenses, de dresser le budget des recettes, de rédiger l'exposé des motifs et de déposer le projet de budget sur le bureau de la Chambre au nom du chef de l'Etat. Dans nos cabinets ministériels, le ministre influent, c'est le président du Conseil, qui prend généralement le ministère intéressant, le ministère politique, le ministère de l'intérieur, celui qui fait les élections ; de sorte que le département des finances reste en général subordonné à la politique.

En Angleterre, c'est le Conseil de la trésorerie qui prépare effectivement le budget au lieu de recevoir et de centraliser simplement les propositions des divers ministères ; en fait, c'est le chancelier de l'Echiquier qui est le véritable et le seul ministre des finances et c'est lui qui exerce véritablement la prépondérance qui, en droit, appartient au Conseil de la trésorerie sur les divers autres ministres. (1)

C'est ce qui devrait être établi chez nous où, plus qu'ailleurs, il faudrait non pas que le ministre des finances lutte contre ses collègues pour leur faire admettre les économies, mais qu'il puisse les leur imposer et cela parce que, dans un pays organisé, la question financière domine toutes les autres : si, en effet, un pays s'organise en nation, c'est pour permettre à ses sujets de vivre en sécurité à l'intérieur et en paix à l'extérieur, et pour assurer cette sécurité et cette paix il n'y a qu'un moyen : c'est d'avoir de bonnes finances.

Et cela est tellement vrai que même pour nos assemblées où la politique tend plus qu'ailleurs à accaparer les efforts, la principale attribution est encore le vote du budget.

L'extension toujours croissante des nouveaux services assumés par l'Etat est une cause importante de l'augmentation des dépenses annuelles.

Il ne suffit pas de dire que cette extension produit d'heureux résultats pour justifier le développement indéfini de l'action de l'Etat. La question n'est pas tant de savoir si ce développement est chose bonne

(1) Boucard et Jèze. *Cours élémentaire de sciences en finances*, page 20.

ou mauvaise, que de savoir ce qu'il coûte et s'il est opportun de s'y abandonner, en raison de l'état des moyens financiers du moment.

On a trop facilement tendance, dès qu'une intervention de l'Etat paraît simplement bonne et utile, à en proclamer la nécessité et à vouloir l'exécuter aussitôt. C'est la politique habituelle du nombre pour qui la dépense n'est pas un frein, puisqu'il ne paye qu'une faible part de l'impôt, quand il la paye. Nous l'avons déjà dit : L'Etat aurait tout à gagner à n'intervenir que quand cela est véritablement nécessaire, à encourager les initiatives collectives et à ne pas se substituer inutilement à elles pour les besognes qu'elles sont capables d'accomplir. Plus un budget est gros, plus il est difficile d'en surveiller le détail, d'en faire la gestion économique et d'y éviter le coulage.

Là aussi il y a un endiguement à apporter à l'activité dépensière de nos gouvernants, il y a une réforme à faire que faciliterait l'existence d'une assemblée spéciale, véritablement économique et financière. Il y a à discuter toutes les extensions de services nouveaux qui se présentent continuellement, à en peser la nécessité, l'opportunité, et à rechercher les moyens les meilleurs, les plus économiques, pour exécuter celles qui sont véritablement nécessaires.

Enfin la contradiction flagrante qui existe entre notre régime administratif et notre régime politique est à la fois une cause d'augmentation des dépenses et une cause du mauvais fonctionnement de tout notre mécanisme politique et administratif. Cette

cause influe surtout dans l'ordre administratif, mais il convient d'en parler ici parce qu'elle est le résultat d'une faute politique et parce que la réforme correspondante ne peut être réalisée que par un acte politique.

Notre régime administratif est encore celui de Louis XIV et de Napoléon, c'est-à-dire le régime centralisé à outrance pour assurer dans tout le pays la domination irrésistible d'un pouvoir personnel et absolu. Ce régime divise pour permettre au maître de régner. Il crée des communes à l'infini avec des budgets sans ressources, de sorte que la plupart de ces communes ne peuvent vivre que par les subventions du pouvoir central qui les tient ainsi à sa merci, c'est essentiellement le régime organisé en vue de la candidature officielle, si bien pratiquée par les préfets à poigne de l'Empire. Ces préfets tiennent, en effet, toute l'administration du département par leur action directe, celle des grandes villes par la tutelle administrative, celle des petites par l'insuffisance de leurs ressources et, en temps d'élections, tous leurs efforts centralisés par le Ministère de l'Intérieur assurent au souverain la majorité qu'il désire.

Aujourd'hui c'est toujours la méthode des préfets de l'Empire, préfets et sous-préfets sont avant tout des agents politiques, ils exercent toujours la candidature officielle, non plus au profit du souverain, mais au profit du parti momentanément au pouvoir.

Et c'est là où est la faute politique de ceux qui ont orienté les premiers pas de la troisième République, parce qu'ils n'ont jamais envisagé qu'un avantage particulier, celui d'assurer la prépondérance de leur parti, en vue de s'attribuer plus ou

moins définitivement les bénéfices du pouvoir ; ils n'ont vu qu'une chose : c'est qu'en mettant la main sur le merveilleux outil de domination qu'est une administration aussi centralisée que la nôtre, ils devenaient du coup les Louis XIV, les Napoléon du moment, ils devenaient les maîtres absolus du pays. Qu'on explique cette conception par la nécessité d'établir comme on le pouvait le nouveau régime, on ne la justifiera jamais complètement, d'abord parce qu'il est contestable qu'un régime républicain puisse, même pour s'établir, employer des méthodes absolues en contradiction aussi formelle avec ses propres principes, ensuite et surtout parce qu'une fois le régime établi, les gouvernants n'ont rien fait pour se débarrasser de ces vestiges compromettants du passé. Car notre régime politique est le régime républicain, c'est-à-dire qu'il devrait être celui de l'administration du pays par lui-même, et notre régime administratif demeure encore celui d'un pouvoir central personnel, absolu et dominateur, exclusif du self-government.

La réforme correspondante à cette situation, la réforme capable de supprimer le malaise qui subsistera dans le pays tant que subsistera elle-même cette contradiction entre le régime politique et le régime administratif, c'est la décentralisation administrative, décentralisation dans la division territoriale, décentralisation dans les attributions du pouvoir central et décentralisation dans les services.

On a beaucoup parlé de cette décentralisation, on n'a jamais pu la faire aboutir et il est à craindre qu'il en soit encore longtemps ainsi.

En effet, le parti qui a détenu le pouvoir pendant ces dernières années ne voudra pas briser l'outil qui peut lui permettre de s'y maintenir encore ; les

partis de l'opposition espèrent toujours qu'un coup de fortune leur livrera le pouvoir, ils comptent devenir à leur tour les Napoléon du moment et retourner contre leurs adversaires la toute-puissance de l'administration centralisée : quant au parti socialiste, il voit en outre, dans cette administration centralisée à outrance le plus merveilleux instrument qu'il puisse rêver pour assurer la réalisation de ses théories étatistes, le jour où lui aussi pourra chausser les bottes de Louis XIV et de Napoléon.

Si on veut organiser enfin le pays conformément aux principes de son régime politique, il faudra pourtant rendre aux citoyens la libre administration des affaires communes et, pour cela, supprimer ou réduire considérablement les attributions de l'administration centrale qui, comme autrefois, continue à gérer tout le pays au nom et pour le profit du nouveau souverain : Le parti actuellement au pouvoir.

Il faut donc décentraliser d'abord dans la division territoriale du pays ; la division actuelle trop morcelée par départements est celle d'un autre âge, elle n'est plus en rapport avec les progrès réalisés depuis cent ans, elle ne tient compte ni des facilités de communication données par les chemins de fer, les automobiles, le télégraphe et le téléphone, ni du développement économique qui depuis cent ans a modifié profondément les diverses régions de la France.

On conçoit la France divisée en 14 grandes régions ayant respectivement pour capitales :

La 1re, Paris ; la 2e, Nancy ; la 3e, Lille ; la 4e, Rouen ; la 5e, Rennes ; la 6e, Poitiers ; la 7e, Bourges ; la 8e, Besançon ; la 9e, Bordeaux ; la 10e, Clermont ; la 11e, Lyon ; la 12e, Toulouse ; la 13e,

Montpellier et la 14e, Marseille, à laquelle serait rattachée la Corse.

Chacune de ces régions serait dotée de la personnalité civile, avec un budget largement autonome semblable à celui de l'Algérie, quoique moins indépendant au point de vue de la fixation de l'impôt, et avec une assemblée régionale recrutée d'une façon analogue aux Délégations financières algériennes dans des groupements professionnels, et jouissant d'attributions exclusivement administratives et financières, qui pourrait, avec l'aide de commissaires du Gouvernement remplissant auprès de cette assemblée les fonctions de ministère public, d'avocats de la loi, remplacer et assurer certains rouages administratifs, notamment la tutelle administrative des communes de la région.

L'assemblée régionale, au lieu d'avoir, comme pouvoir exécutif, un fonctionnaire nommé par l'Etat et indépendant d'elle, nommerait elle-même la ou les personnes chargées d'exécuter ses décisions et d'administrer.

L'Etat aurait un représentant dans cette assemblée régionale qui exercerait en même temps les fonctions d'avocat de la loi, chargé de rappeler les prescriptions réglementaires et législatives.

Le budget de l'Etat se débarrasserait, sur ces budgets locaux, de toutes les dépenses qui ne concernent pas ses fonctions essentielles de souveraineté, c'est-à-dire d'une bonne partie des dépenses du Ministère de l'Intérieur, du Service des Cultes, du Ministère de l'Instruction publique, du Service des Beaux-Arts, du Ministère des Travaux publics et de toutes les dépenses du Ministère du Commerce et de l'Industrie, du Ministère de l'Agriculture, du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale,

de façon à conserver seulement les dépenses totales des Pouvoirs publics, du Ministère des Finances, des Affaires Etrangères, de la Justice, des Colonies, de la Guerre et de la Marine et les dépenses partielles très réduites du Ministère de l'Intérieur, de l'Instruction Publique supérieure et celles des Travaux Publics qui, comme les dépenses du Contrôle des Chemins de fer, du Service des Postes et Télégraphes, du Service des Ports et de la Navigation intérieure, intéressent l'ensemble du pays et ne peuvent pas être réparties entre les régions.

Le système de décentralisation étant basé sur l'initiation des citoyens à l'administration du pays, on ferait appel à un nombre de citoyens non rémunérés beaucoup plus grand qu'actuellement pour prendre part aux fonctions publiques, et cela procurerait une économie sensible.

En outre, le Budget régional étant beaucoup moins important que le Budget de l'Etat, pourrait être examiné avec plus de soin, surveillé plus en détail, géré avec plus de compétence et moins de coulage.

On pourrait réaliser de grosses économies sur les frais généraux des grands services actuels départementaux : services de la Préfecture proprement dite et grands chefs des services de voirie et de l'Assistance départementale, sans compter que l'Etat pourrait supprimer douze cours d'appel sur vingt-six et plusieurs tribunaux. Enfin, dernier avantage de la réforme : elle décongestionnerait Paris, redonnerait plus d'activité à la Province et réveillerait l'initiative et la vie dans ces 14 villes devenues petites capitales.

La réforme devrait s'étendre aussi aux communes où il faudrait modifier complètement la

division territoriale, le mode d'administration et le recrutement des assemblées communales.

Une commune, comme toute collectivité, n'est vraiment libre que si elle a des ressources propres suffisantes pour supporter ses charges et alimenter ses services ; il faut donc supprimer toutes ces communes trop petites pour pouvoir vivre honorablement sans recourir aux subventions du pouvoir central. On ne peut mieux comparer les communes trop petites qu'aux besogneux de la politique ; comme eux, elles ne sont pas indépendantes et leur intervention dans la lutte politique ne peut qu'en fausser le résultat.

Il faut donc remanier la division territoriale des communes et regrouper ensemble les trop petites de façon à former des unités ayant des ressources suffisantes et, par suite, l'indépendance.

L'administration des communes peut être faite par une assemblée communale, mais cette assemblée devrait être constituée et recrutée d'une façon toute différente de celle qui se pratique actuellement.

Là aussi on pourrait employer le groupement professionnel comme base du collège électoral. Les affaires de la commune ne sont véritablement intéressantes que pour ceux qui y possèdent ou qui y résident à demeure ; quant au nombre instable des nomades, que les nécessités de la vie moderne y jettent en passant, il n'éprouve certainement aucun besoin d'y exercer l'électorat communal. Cet électorat devrait donc être réservé aux seuls intéressés, c'est-à-dire à ceux qui réunissent certaines conditions d'âge, de domicile, d'établissement et peut-être de famille. Le domicile acquis par 6 mois de résidence ne paraît pas suffisant.

De quoi pourrait se plaindre le personnel insta-

ble dont nous parlons : les questions qui s'agitent dans les élections communales sont très spéciales, très locales, elles ne l'intéressent pas ; quant aux questions générales qui, seules, l'intéressent tant qu'il n'est pas fixé à un point du sol, elles s'agitent dans les élections législatives ou économiques auxquelles il pourra prendre part en quelque endroit du territoire qu'il se trouve.

Un des plus graves défauts de nos assemblées communales c'est le manque de tradition et le manque de suite dans les projets, c'est le perpétuel recommencement auquel le renouvellement intégral oblige ces assemblées tous les quatre ans. Le renouvellement partiel est le remède tout indiqué pour assurer la tradition, l'esprit de suite et pour supprimer les tâtonnements qui se reproduisent à chaque changement d'assemblée. Si l'on veut éviter des élections trop fréquentes on peut nommer l'assemblée pour six ou neuf ans et la renouveler par voie de tirage au sort et par tiers tous les deux ou trois ans, de façon à ce que tous les membres aient été renouvelés au plus tard à la fin de la 6e ou de la 9e année.

Pour assurer, d'une façon plus efficace, la tradition là où elle est le plus nécessaire, dans l'administration des grandes villes qui comporte tant de questions juridiques et techniques et qui exige une compétence générale et variée, il faudrait à la tête de ces grandes municipalités non pas seulement un maire que rien n'a préparé à cette tâche, non pas un secrétaire de mairie qui, le plus souvent, n'a pas de prestige personnel, non pas un ingénieur qu'on relègue, ordinairement, au rôle de conseil ou de simple exécuteur ; mais à côté du maire un administrateur de carrière ayant de l'autorité personnelle, ins-

tallé à la mairie avec une stabilité suffisante résultant d'un contrat de durée, se trouvant là dans la situation d'un directeur de société industrielle, ayant fait des études en conséquence lui permettant de s'occuper utilement de l'exploitation d'un domaine foncier, de transports en commun, d'adduction d'eaux, d'égouts, d'aménagement progressif de la ville et de ses environs ; enfin, rémunéré convenablement de façon à ce qu'il consacre tout son temps à l'administration de la ville.

Cet administrateur, ce directeur des services de la ville, serait son pouvoir exécutif, recevant du Conseil municipal les grandes directions générales, exécutant le détail sous sa responsabilité avec une certaine liberté d'allure et subissant le contrôle du Conseil municipal, non pas un contrôle tatillon et tracassier s'ingérant dans l'exécution quotidienne, mais un contrôle intelligent, jugeant sur les grands résultats de la gestion.

Nous avons indiqué comment on pourrait décentraliser dans la division territoriale administrative par la substitution des régions aux départements et par le remaniement des circonscriptions communales, nous avons indiqué aussi comment on pourrait décentraliser les attributions de l'Etat en remettant aux assemblées régionales la charge de toutes les dépenses n'intéressant pas la souveraineté et le plus grand nombre possible d'attributions administratives appartenant jusqu'ici aux préfets comme représentants du pouvoir central ; il reste à examiner la décentralisation dans les services ; mais ceci ressort plus spécialement de l'ordre administratif et nous l'examinerons dans la section suivante.

Notons ici, auparavant, que si cette réforme

régionale, avec budget autonome, venait à être établie en France, l'Algérie, dont on n'a pu comparer qu'à tort les trois départements à des départements français, deviendrait tout à fait comparable à une région française, même par l'importance du budget, et il serait possible alors de parler d'assimilation et de rattacher complètement l'Algérie à la France comme 15e région, ce qui ne pourrait avoir que des avantages à tous égards.

SECTION III. *Dans l'ordre administratif*

Les causes d'ordre administratif qui influent sur l'accroissement continuel des dépenses sont : la capacité continuellement décroissante des administrateurs élus, la puissance toujours grandissante d'une bureaucratie irresponsable et, enfin, l'exagération pour l'Etat de vouloir tout comprendre dans un seul budget et de vouloir tout administrer dans le pays avec une administration centralisant tout à Paris.

L'abus de la flagornerie et de la surenchère électorale a écarté des luttes politiques la plupart des hommes sérieux, aussi n'est-il pas surprenant d'entendre dire par M. Clémenceau, dans l'*Homme Libre*, du 10 Décembre 1913, où il faisait la revue du personnel dirigeant de ces quarante dernières années : « Si on voit passer bien des fantoches, on « n'aperçoit pas un seul homme de valeur ».

La part faite à l'exagération habituelle de M. Clémenceau, il faut bien reconnaître que le niveau de la valeur intellectuelle du personnel dirigeant est allé continuellement en baissant depuis quarante années ; le suffrage universel ne donne, en effet, aucune garantie de la capacité de ceux qu'il désigne par un coup de fortune pour l'exercice du pouvoir, et c'est pourquoi nous avons proposé, par ailleurs, de redresser, au moyen d'un suffrage parallèle, mais d'une autre origine, les erreurs dans lesquelles des pratiques détestables ont laissé glisser le suffrage universel.

Il va de soi, sans qu'il y ait lieu d'insister

davantage, que la gestion faite par ces administrateurs en décadence est, à tous les degrès de l'échelle administrative, mauvaise et coûteuse, parce que les administrateurs incapables se laissent nécessairement dominer par la bureaucratie qui prépare leur travail et rédige même leurs rapports, bureaucratie qui acquiert d'autant plus de puissance que les administrateurs s'occupent moins de leur affaire. Or, ce n'est pas elle qui recherchera les modifications et les économies, elle n'en a point la charge et elle est irresponsable. Il y a bien une responsabilité pour les administrateurs, mais rarement pécuniaire et simplement morale, elle est tout à fait illusoire en raison même de leur instabilité dans le pouvoir.

L'ensemble des opérations du budget de la France est trop vaste, l'exagération de vouloir y comprendre toute l'administration du pays en fait un recueil tellement touffu d'opérations juxtaposées, sans aucun classement rationnel, qu'on n'en peut tirer aucun résultat intéressant et que tout cela donne l'impression d'une masse énorme qui n'est ni dirigée, ni administrée, parce que une seule tête ne peut pas comprendre, avec compétence, l'étendue et la variété des questions qui s'y groupent trop pressées.

La centralisation excessive, la subordination invariable de tous les services, aux mêmes règles, aux mêmes procédés financiers de l'Etat ne permet pas à ces services d'escompter l'avenir, d'amorcer une opération dépassant les limites de l'année finan-

cière ; elle oblige les services à consommer dans l'année, même sans aucune utilité, les crédits alloués sous peine, non seulement de ne pas les retrouver l'année suivante, mais de voir réduire, pour cause de manque d'activité, ceux qui seraient nécessaires pour cette année suivante.

La démonstration du grave inconvénient résultant de la centralisation excessive dans l'administration et dans le budget et de l'incompatibilité absolue des procédés financiers de l'Etat avec la bonne gestion des services industriels, est faite plus en détail aux sections II, III, IV et V du chapitre II de la 1re partie ci-après, au sujet de l'application désastreuse à tous les services des règles de l'unité, de l'annalité et de l'universalité budgétaire, et pour éviter les redites, nous nous bornerons à examiner ici la réforme correspondante qui est la décentralisation administrative dans les services industriels de l'Etat.

« Le plus important de ces services est celui « des Postes, Télégraphes et Téléphones. Cette « administration souffre à un rare degré du défaut « d'industrialisme. Elle est paperassière, formaliste, « elle ne va pas au fait. Elle ne s'associe pas assez « à la vie utile, à l'activité de la Nation. Elle n'est « ni assez simple, ni assez ingénieuse.

« Récemment, au cours de la discussion très « intéressante du budget des P. T. T. à la Commis- « sion des finances du Sénat, j'admirais l'effort fait « par cette assemblée pour s'assimiler, en quelques « heures, les nombreux problèmes techniques qui « s'y trouvent impliqués, et je n'admirais pas moins « la bonne volonté et l'intelligence dépensées par les « chefs de ce service, pour nous faire partager leurs « vues et nous initier à leurs projets. Mais je me

« demandais aussi comment une assemblée pourrait « jamais, même en y mettant le double du temps « qui était imparti à celle-ci, jouer un rôle bienfai- « sant dans la gestion d'une industrie pareille. Il lui « manquera toujours, par définition, la continuité « et l'esprit de suite. On ne supplée pas à l'unité de « direction, même par l'unité budgétaire !

« Il est donc indispensable de conférer aux « P. T. T. non seulement la spécialisation budgétaire, « mais aussi une véritable autonomie.

« La spécialisation simple, sans l'autonomie, « ne soustrait en rien le service industriel aux pro- « cédés financiers de l'Etat. Elle ne lui confère pas « la continuité. Elle le maintient enserré dans les « lisières de l'unité et de l'annalité. Pour qu'il ait « la puissance industrielle, il lui faut en outre « l'autonomie, c'est-à-dire une personnalité propre, « qui lui permette d'emprunter s'il en a besoin et « d'amortir.

« L'autonomie relative du service industriel « suppose, bien entendu, une administration subor- « donnée au Gouvernement dans son principe, « mais distincte de ses volontés particulières, de « *ses changements politiques* ou *personnels*.

« En un mot, il faut aux services industriels un « *Conseil d'Administration* qui les assiste, qui « contrôle leur gestion presque au jour le jour et « leur donne l'autorité morale devant le pays. » (1)

Nous nous permettons d'ajouter à ce magistral programme : Il faut aux services industriels une comptabilité à forme industrielle et commerciale, avec tous les comptes de premier établissement et

(1) P. Baudin. *Le Déficit et le Budget*, pages 211 et 216.

tous les comptes d'exploitation qui seront nécessaires pour suivre exactement la consistance de leur actif et les résultats de leur exploitation.

Cette transformation du budget fiscal des Postes en un budget industriel a été réclamée au moment de la discussion du budget de 1911 et elle a été formellement promise, pour l'année suivante, par M. Dumont alors ministre des Travaux publics et des Postes et Télégraphes. L'année suivante, M. Dumont n'était évidemment plus ministre, et nous attendons encore la réforme.

La discussion du budget de 1911 pour les Postes et Télégraphes donne un exemple frappant de l'inconvénient qu'il y a pour l'Etat à vouloir gérer directement des services industriels, ce qui entraîne les Chambres à des besognes de détails pour lesquelles elles ne sont pas faites.

A l'occasion de la grève des cheminots un ordre de service intérieur du directeur du Service central télégraphique d'Alger a été publié par un journal. On a osé faire une enquête chez un employé du service des P. T. T. et on l'a faite chez cet employé à cause de ses idées socialistes, cet employé a été condamné à 6 jours de prison et il a été révoqué par le conseil de discipline. La Chambre doit consacrer toute une séance, celle du 27 Mars 1911, et une partie de celle du 28 Mars, à examiner ce cas d'intérêt tout à fait particulier, à examiner ensuite la proposition d'augmenter en bloc les traitements de tout le personnel des sous-agents, de fixer le relèvement des frais de séjour en adoptant le principe des indemnités familiales à partir du 3e enfant, à examiner la fixation des heures de travail des services ambulants et celle des indemnités de déplacement et aussi à rechercher les moyens de

sauvegarder les intérêts des ouvriers de La Ciotat au moyen de la signature prochaine d'une convention postale avec la Compagnie des Messageries Maritimes.

Sans doute, si l'Etat a des employés, il faut qu'il s'en occupe et règle toutes les questions qui se rapportent à leur statut ; mais à chacun son œuvre, et pendant que la Chambre s'hypnotise dans ce détail, qu'un autre rouage pourrait aussi bien régler, elle néglige, fatalement, les questions plus hautes et plus importantes pour l'examen desquelles personne ne peut la remplacer, parce qu'elles constituent le principal objet de sa mission souveraine.

Nous ne pouvons abandonner cette discussion du budget des services des P. T. T, pour 1911, sans noter le langage tout à fait extraordinaire par lequel le sous-secrétaire d'Etat, grand chef de ces services, expose la méthode de travail qu'il entend suivre et l'orientation qu'il veut donner à l'administration :

« J'entends, dit-il, travailler pour ce personnel « et avec ce personnel, auquel le rapporteur a rendu « un hommage mérité. Quand on voit le travail « immense accompli par ce personnel on peut « s'enorgueillir d'être à sa tête et avoir pleine « confiance en lui ».

Et la conclusion est, naturellement, qu'on accordera satisfaction à ce personnel sur toutes ses revendications, qu'il sera *largement* représenté dans la Commission extraparlementaire chargée de fixer ses nouveaux avantages, qu'on *réintégrera* les agents insubordonnés et qu'on accordera à tous le *maximum* de garanties !

C'est évidemment une méthode, celle de la capitulation de l'autorité, mais ce n'est pas une

méthode d'homme d'Etat voulant faire son devoir, qui est d'obtenir des dépenses publiques le maximum de rendement.

Sans doute, le travail des Postes et Télégraphes est immense en ce sens qu'il comporte des millions d'opérations, mais il y a un nombre également immense d'employés chargés d'y pourvoir et la vérité est qu'aucun de ces postiers ne fait plus de travail qu'il ne peut et que l'ensemble de ces agents ne fait ni plus mal ni mieux que l'ensemble des agents de l'industrie privée qui, eux, ne reçoivent pas d'aussi haut des témoignages de satisfaction aussi bruyants et aussi intempestifs.

Et alors à quoi riment tous ces éloges pompeux, sinon à la peur et à la flagornerie de l'électeur !

Quant à la proposition consistant à faire disparaître le caractère fiscal du Budget des P. T. T. par sa transformation industrielle, nous croyons qu'il faut l'écarter complètement, si on entend par là l'abandon de toutes les recettes au service une fois décentralisé.

Nous en voyons deux raisons qui nous paraissent péremptoires :

1° L'Etat, ou pour mieux dire, les contribuables, n'ont pas fait les avances énormes, accumulées depuis de longues années dans l'établissement des hôtels et bureaux de postes, des lignes télégraphiques et téléphoniques et d'un matériel très important, uniquement en vue d'améliorer le sort d'une seule catégorie de fonctionnaires. Si le Service des P. T. T. est décentralisé, on ne peut pas lui

faire cadeau de cet énorme capital sans une rémunération, sans un intérêt ;

2° Chacun sait que l'exploitation des Postes et Télégraphes est la perception d'un impôt, par voie de monopole, que les divers services fournis au public par l'Administration des P. T. T. lui sont vendus bien au-dessus du prix de revient et que l'excédent entre la taxe et le prix de revient constitue un des revenus de l'Etat ;

Le public ne saurait admettre qu'on continue à le frapper de cet impôt, tout indirect qu'il soit, non plus pour assurer une des sources de revenus de l'Etat, mais uniquement pour assurer l'amélioration du sort d'une catégorie de fonctionnaires.

A notre avis, le Service des P. T. T. décentralisé, nanti d'un budget autonome, jouissant du monopole des communications postales et des taxes actuelles, doit produire des bénéfices, dont une part importante doit être versée chaque année au Budget général de l'Etat, à titre de redevance, tenant compte de la rémunération du capital investi dans l'affaire et de l'excès des taxes sur le prix de revient des services vendus au public.

Le Service des Postes et Télégraphes n'est pas le seul qui doive subir cette réforme, tous les services de l'Etat qui ont quelque caractère industriel doivent être organisés de la même manière :

Les chemins de fer de l'Etat,
Les tabacs,
Les allumettes,

Les poudres et salpêtres,
L'Imprimerie Nationale,
Les médailles et monnaies,
Les manufactures d'armes,
Les arsenaux de la Marine,
Les autres manufactures de l'Etat.
Le service des Eaux et Forêts,
Les grands ports et les canaux,
Plusieurs services de l'Intendance ; tous ces services doivent être dotés :
de la personnalité civile ;
d'un Conseil d'Administration ;
de l'autonomie financière ;
d'une comptabilité commerciale et industrielle et
d'une charte spéciale établissant les rapports réciproques de l'État avec le Service et notamment le contrôle de l'Etat sur le Service ainsi que le degré d'indépendance qui lui sera accordé.

Cette réforme administrative est sur le tapis depuis longtemps, on en parle toujours, on n'y aboutit jamais.

Le 22 Mai 1910, M. Briand communiquait à ses collègues les statistiques établies sur sa demande par les préfets et portant sur les opinions émises dans leurs professions de foi par les membres de la nouvelle Chambre au sujet des grandes réformes à l'ordre du jour et il en résultait que sur 574 députés nouveaux 416 s'étaient prononcés pour la réforme administrative ou judiciaire et 155 n'avaient fait allusion à aucune de ces réformes.

Au mois de Juin 1911 une commission sénatoriale était chargée d'étudier un projet de loi voté par la Chambre et ayant pour but de confier l'administration des ports de commerce à un Conseil d'Administration.

Cette commission ayant demandé l'avis des Chambres de Commerce et 18 de ces Chambres, contre 6, ayant donné un avis favorable, le rapporteur, M. Peytral, concluait à l'adoption pure et simple du texte voté par la Chambre.

Tout récemment, 11 Novembre 1915, le général Galliéni, nouveau ministre de la guerre, fait dresser un programme de décentralisation et de simplification pour l'administration de son ministère ; il déclare à ce sujet que :

« Contrairement à certaines méthodes surannées et lentes du temps de paix, il est indispensable de renoncer à une centralisation excessive, qui de l'échelon inférieur monte jusqu'au ministre, en multipliant les rapports et en absorbant sans profit, l'intelligence et le temps des intermédiaires.

« Dorénavant toutes les questions qui ne mettront pas en jeu, directement, la responsabilité ministérielle seront réglées en dehors du ministre ».

Et il ajoute : « Toutes ces mesures devront se traduire pratiquement par une diminution sensible dans le nombre des employés et dans les frais administratifs ».

Tel est, en effet, le but principal que nous cherchons à atteindre en préconisant la Décentralisation administrative : Diminution sensible du nombre des fonctionnaires et des dépenses d'administration.

Il faut examiner ici l'objection principale que soulève la réforme administrative ; elle est celle-ci : l'autonomie accordée à certains Services est contraire à la souveraineté déléguée aux Chambres par le Pays ; on va créer dans l'Etat des Etats qu'il sera très difficile de gouverner.

Est-ce que le patron d'une grande entreprise peut y accomplir à lui seul toute la besogne qu'elle comporte ?

Est-ce qu'il abdique ses droits parce qu'il en délègue une partie, même très importante, à des commis principaux sachant le suppléer avec initiative ?

Est-ce que les Chambres ont abandonné tous leurs droits sur le budget de l'Algérie parce qu'il est devenu autonome ? Est-ce qu'elles n'exercent pas toujours sur ce budget un droit de regard, de contrôle, plus encore, un droit souverain d'approbation ou de veto ?

« Mais est-il vraiment permis d'affirmer que « le Budget de 4 milliards n'est voté qu'à bon « escient ? Ose-t-on prétendre que les administra- « tions industrielles trouvent dans le Parlement ces « conseils et ce contrôle de gestion dont toute « grande industrie a besoin ? Est-ce pour cette « sauvegarde nominale des sacro-saints principes de « la souveraineté nationale que l'on doit sacrifier « la réforme qui donnera à ces services la continuité « de vues et d'action qui leur fait entièrement « défaut aujourd'hui ? » (1)

Sans doute, ces groupements industriels, représentés par des hommes de valeur, forts des intérêts

---

(1) P. Baudin, *Le Budget et le Déficit*, page 217.

importants dont ils auront la charge et ayant le sentiment de leur responsabilité, ne seront pas une masse aussi facilement maniable que la masse électorale ; et on comprend que nos gouvernants habitués à régler toutes les questions sur le terrain politique, où on s'en tire par des flatteries et des promesses d'autant plus faciles à faire qu'on ne les tient jamais ; on comprend que nos gouvernants appréhendent le moment où il faudra discuter des questions plus serrées, des questions d'affaires, avec des hommes entendus.

Mais il faut que nos gouvernants en prennent leur parti ; plus nous irons et plus il faudra se dégager des questions de personnes, l'avenir est aux programmes dépassant l'intérêt particulier et aux groupements seuls capables de les concevoir et de les exécuter ; nos gouvernants ont déjà en face d'eux de nombreux syndicats, il faut qu'ils apprennent à manœuvrer ces nouveaux éléments.

Peut-être puiseront-ils dans cette lutte nouvelle le désir et la force de renouveler leur personnel, vraiment trop affaibli par une longue période de domination basée sur les questions de personnes et d'intérêts particuliers.

SECTION IV. *Dans l'ordre financier et comptable*

Les causes d'ordre financier et comptable, qui nous ont paru influer principalement sur l'accroissement continuel des dépenses publiques sont :

1° L'absence de toute doctrine financière ;

2° Le défaut de comptabilité unique et générale donnant l'ensemble des opérations de l'Etat et la consistance successive de son patrimoine.

L'examen de ces causes et la recherche des réformes correspondantes, constituant plus spécialement le fond de cette étude, nous leur avons donné un développement plus important qui comporte ci-après :

Dans une 1re Partie : l'Exposé et la Critique du Système financier et comptable actuel de l'Etat, et dans une 2e Partie : l'Exposé des Réformes financières et comptables proposées.

1re PARTIE

LE SYSTÈME FINANCIER ET COMPTABLE DE L'ÉTAT

Avant d'aborder les réformes qu'il convient d'apporter dans l'ordre financier et comptable actuel, il a paru utile de rappeler quel est le système financier et comptable actuellement en vigueur en France et d'en faire la critique, ce sera l'objet des deux chapitres de cette *première partie*.

CHAPITRE I

Exposé du Système Financier & Comptable de l'Etat

Le système actuellement pratiqué en France pour assurer financièrement les nombreux services et charges qui incombent à l'Etat est, du moins dans ses grandes lignes, à peu près le suivant ;

Le Ministère des Finances établit pour chaque année un état général de prévision de dépenses et de recettes, c'est le Budget.

A l'inverse de ce qui se passe dans l'administration des affaires particulières et même des affaires des autres collectivités, c'est le montant des

dépenses qui est, dans le Budget de l'Etat, la raison de la fixation des recettes ou, pour mieux dire, des ressources qu'il faut demander presque entièrement à l'impôt.

Les diverses administrations qui concourent à la préparation du Budget commencent leurs travaux au moins quinze mois avant l'ouverture de l'année dont elles règlent le Budget ; c'est-à-dire que la prévision a lieu à une distance de vingt et un mois en moyenne de l'exécution, ce qui diminue beaucoup la précision des évaluations ; sans compter que les recettes et les dépenses servant de base à ces évaluations sont celles de deux ou trois années en arrière.

Le Budget, pour obéir à certaines règles qui résultent plutôt d'un usage longtemps consacré que de la prescription formelle des lois, doit être annuel, universel et unique.

L'Annalité du Budget consiste à faire voter les ressources nécessaires chaque année et pour l'année seulement, à former un compte séparé pour les opérations de chaque année, à procéder par compte d'exercice, l'exercice étant, selon l'article 6 du décret du 31 Mai 1862 sur la comptabilité publique : « l'ensemble des services faits et des droits « acquis pendant l'année financière », et à ne clôturer le compte de chaque exercice que quand toutes les opérations qui y sont comprises ont été accomplies, de sorte que un exercice reste en suspens ordinairement pendant 7 ou 8 ans et quelquefois pendant 12 ans.

En France, le Budget est voté pour « un an, il « n'y pas eu depuis longtemps d'exception à cette « règle ; mais il est remarquable que la constitution « de 1875 soit muette sur ce point et qu'il n'y ait

« là qu'une simple tradition parlementaire ». (1).

L'*Universalité* du Budget exige qu'il embrasse toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat sans confusion ni compensation, ni atténuation ni spécialisation ; c'est-à-dire que toutes les recettes doivent être inscrites brutes telles quelles sont prévues à la suite les unes des autres et de même chaque dépense doit être inscrite à la suite des autres dépenses telle qu'elle se présente ; il y a du reste de nombreuses exceptions à cette règle : tous les budgets annexes qui placent en dehors du Budget de l'Etat certaines recettes et dépenses de l'Etat, et tous les services spéciaux du Trésor comprenant des dépenses qui n'ont été votées par les Chambres qu'à la condition expresse que certaines recettes y seraient affectées.

L'*Unité* du Budget consiste en la possibilité de réunir dans un seul état et dans une seule colonne de cet état toutes les opérations financières de l'année de façon à faire apparaître l'excédent ou le déficit, en un mot, ce que l'on croit être la situation générale de l'Etat.

Mais là aussi la réalité des choses s'est chargée de donner à cette règle de nombreux démentis et de montrer, une fois de plus, que les formules trop simples ne sont pas nécessairement les meilleures :

Les Budgets annexes : Imprimerie Nationale, Légion d'honneur, Ecole centrale, Chemins de fer de l'Etat, Monnaies et Médailles, etc., soustraient chaque année au Budget ordinaire bon nombre d'opérations importantes, il est vrai qu'on masque cet échec à la règle de l'unité en rattachant les budgets annexes *pour ordre* au budget ordinaire !

(1) Marcel Moye. *Précis de Législation financière*, page 349.

La dette flottante n'est faite que pour permettre à l'Etat d'acquitter hors budget toutes les dépenses pour lesquelles il n'existe pas de *ressources correspondantes ;*

Le système des avances par les chambres de commerce, les départements et les communes, ou par certaines grandes entreprises pour l'exécution de lignes télégraphiques ou téléphoniques, de ports et de canaux et de toutes sortes de travaux d'intérêt public, met encore hors budget toute une catégorie d'emprunts déguisés ;

Enfin la pratique des crédits additionnels rompt chaque année l'unité budgétaire.

Le Budget ainsi préparé et répondant tant bien que mal aux conditions susdites d'annalité, d'universalité et d'unité est soumis aux Chambres.

C'est un principe que la prévision des dépenses doit être fixée la première par les Chambres, qu'aucune dépense ne peut être engagée et qu'aucune recette ne peut être perçue avant l'autorisation qui doit en être donnée par les Chambres, ce qui est fait chaque année : pour les contributions directes au moyen d'une loi spéciale et pour l'ensemble du Budget au moyen de la loi de finances.

Le Budget voté par les Chambres s'exécute ensuite et la seule comptabilité générale qui existe en France a exclusivement pour objet de vérifier si telle dépense a été effectuée comme elle avait été autorisée et si telle recette a bien été perçue comme elle avait été prévue.

Quant à la consistance du patrimoine de l'Etat et à la répercussion que les opérations du Budget

peuvent avoir sur le patrimoine de l'Etat, sur ses engagements, sur son crédit, aucune comptabilité d'ensemble n'existe pour les constater.

Pour l'exécution du Budget, le *Trésor* joue un rôle capital, c'est lui qui encaisse les recettes et qui paye les dépenses. C'est lui qui est chargé d'approvisionner à tout moment et sur chaque point du territoire les ressources en raison des dépenses qui se présentent à payer et ce, de façon à couvrir, soit un déficit local temporaire résultant d'un retard dans les rentrées, soit un déficit définitif provenant d'une mauvaise prévision dans le Budget et c'est dans ce dernier cas qu'interviennent les ressources de la dette flottante.

Pour assurer cette appropriation des ressources aux dépenses, c'est le Ministre des Finances qui imprime au Trésor la direction voulue par l'intermédiaire de la Direction du mouvement des fonds.

Toutefois, depuis le renouvellement du privilège de la Banque de France en 1857, le Trésor n'est pas seul à assurer la répartition des ressources sur le territoire de la France, la Banque de France est devenue le principal instrument de cette opération.

Les excédents de recettes sur un point sont mis à la disposition du Trésor, le plus souvent par voie de versement à la caisse des nombreuses succursales de la Banque de France chez qui le Trésor a un compte courant depuis 1857 et c'est par des jeux d'écritures entre les diverses succur-

sales de la Banque de France que le Ministre des Finances répartit sur les divers points du territoire les sommes nécessaires à la marche des services.

Pendant et après l'exécution du Budget, le contrôle est exercé sur les opérations des administrations chargées de cette exécution et sur celles du Trésor.

Ce contrôle est assuré : *hiérarchiquement* par les chefs des comptables dans chaque administration financière, *administrativement* par l'Inspection des Finances, *judiciairement* par la Cour des Comptes et *législativement* ou si l'on veut *politiquement* par les Chambres dont le contrôle atteint surtout les Ministres.

C'est précisément en vue d'aboutir à ce contrôle législatif constatant la conformité ou l'écart entre les prévisions législatives et leur réalisation qu'a été inventée cette personnalité de chaque Budget se survivant à lui-même tant que la dernière de ses opérations n'a pas été réglée et apurée dans toutes les formes prévues.

Nous verrons à l'heure de la critique dans quelle mesure, cette idée, en apparence si logique, de revenir devant l'autorité qui a fait la prévision afin de lui soumettre l'exécution, a produit un contrôle vraiment efficace.

En résumé, le Système financier et comptable de l'Etat est bien simple, trop simple même :

On fait masse chaque année sans aucun souci de leur nature et de leur provenance, de ce qu'on appelle à tort, recettes de l'exercice, car ce ne sont que des rentrées.

On paye avec ces rentrées toutes les dépenses de l'exercice sans aucun souci de leur nature et de leur cause, habituelle ou exceptionnelle ;

On emploie plusieurs années, grâce à un contrôle minutieusement organisé, à apurer l'exercice et à rapprocher au centime les réalisations des prévisions ;

Et ce n'est qu'au bout de 8, 10 ou 12 ans qu'on peut enfin donner le résultat ; nous verrons plus loin combien ce résultat est peu intéressant.

Ainsi donc, pour retracer les opérations financières de l'Etat, il y a toute une série de comptabilités de caisse prenant fin avec chaque année, pour mieux dire avec chaque exercice, indépendantes les unes des autres, car on ne peut même pas reporter le bénéfice ou la perte d'une année à la suivante, puisque le résultat de chaque exercice n'est connu que dix ans plus tard.

Quant à la comptabilité d'ensemble donnant l'actif et le passif depuis l'origine de l'affaire ; quant au bilan que la loi fait une obligation au moindre commerçant de dresser chaque année au moyen d'un Inventaire « de ses effets mobiliers et « immobiliers et de ses dettes actives et passives, « copié année par année sur un registre spécial à « ce destiné ». (C. com. art. 9), il n'en existe point pour la France ; les affaires de l'Etat sont d'une essence tellement particulière qu'elles n'ont pas besoin de ces complications !

Il existe cependant une comptabilité régulière, celle du Trésor, mais elle ne porte que sur une

partie des engagements de l'Etat, 7 à 8 milliards sur 40.

Il y a aussi dans les ministères et dans les administrations, des inventaires et des comptes, mais ils ne sont pas reliés par le lien commun de la comptabilité régulière et unique, seule capable d'établir entre eux cette concordance constante qui est la seule garantie possible de leur intégrité et de leur véracité réciproques.

Ces comptabilités et ces comptes n'ont par suite que la valeur de simples notes et de renseignements statistiques, ils ne constituent pas la comptabilité régulière, qui donne, depuis l'origine des opérations, l'actif et le passif, qui se développe comme l'affaire elle-même, sans solution de continuité par année ou par nature d'opérations : celles du Trésor, celles du Budget ou celles des Ministères.

De temps à autre l'Etat emprunte, tantôt en perpétuel, tantôt en amortissable, sans aucune raison d'ailleurs, d'adopter cette forme ou l'autre ; et ce qu'il y a de plus grave, sans pouvoir dire le plus souvent quelle est la cause de cet emprunt, quelle est sa justification. Il emprunte parce que plusieurs années déficitaires ont creusé dans sa trésorerie un trou que le mystérieux fonctionnement des « Découverts du Trésor » ou de la « Dette flottante » n'est plus en mesure de combler.

Sa comptabilité rudimentaire, réduite comme elle l'est à une comptabilité de Caisse, ne peut lui donner aucune indication plus précise à ce sujet.

Quant à se préoccuper du rapport qu'il convien-

drait de maintenir entre le total des emprunts, faits ou à faire, et l'Actif de l'Etat, on n'y a jamais songé, par la raison bien simple qu'on ne connaît pas cet Actif, puisqu'on déclare qu'il est impossible de l'évaluer d'une façon suffisamment précise. (1)

On n'a pas songé davantage à assurer la sincérité des amortissements des divers emprunts par l'application du principe de Thiers, à savoir « qu'on « n'amortit vraiment qu'avec des excédents ».

La comptabilité qu'on pratique est, en effet, absolument incapable de dire si l'excédent de tel exercice est un véritable gain, si le déficit de tel exercice est une véritable perte ou simplement un défaut de trésorerie, conséquence d'une dépense sans doute trop forte, mais productive d'Actif.

(1) *Compte rendu général des Finances 1908*, page 531.

CHAPITRE II

Critique du Système Financier et Comptable de l'Etat

SECTION I

Opinions de divers hommes publics sur les méthodes financières actuelles

Léon Say disait au Sénat, le 26 Mars 1888 :

« Il y a une autre réforme considérable à réa-
« liser dans notre comptabilité pour éclairer tout à
« la fois les députés et le pays : c'est de faire du
« Ministre des Finances le contrôleur général des
« dépenses de l'Etat, ce qu'il n'est pas, ce qu'il n'a
« jamais été et ce qu'il doit être. Il faut encore pour
« éviter ces discussions de chiffres dont on ne sort
« jamais, établir rigoureusement le *Bilan de l'Etat*.
« Notre comptabilité ne nous fait connaître aujour-
« d'hui que le *Bilan du Trésor ;* elle ne nous donne
« pas le Bilan de l'Etat. Est-il possible de faire appa-
« raître dans nos écritures cette situation exacte de
« l'Actif et du Passif, que tout commerçant doit étu-
« dier tous les soirs pour se rendre compte de l'état
« de ses affaires ? On a fait de grands efforts dans
« les pays voisins pour atteindre ce but, et ces efforts
« qui ont abouti dans une certaine mesure, il faut
« que nous les fassions à notre tour dans notre
« pays ; il faut que *les engagements de l'Etat soient*
« *décrits dans la comptabilité* et trouvent leur place
« dans les comptes qu'on soumet à votre appré-
« ciation. »

Presque tous les hommes publics, qui se sont occupés depuis des questions financières, sont d'accord pour reconnaître que les méthodes actuelles ne correspondent ni aux besoins du moment, ni à l'extension que prennent chaque jour les services de l'Etat.

M. P. Baudin le dit très clairement dans son livre *Le Budget et le Déficit* : (1

« Avons-nous le droit de nous laisser rouler à « la faillite fatale parce que nous ne voulons pas « réformer des habitudes détestables, des *formules* « dont la *solennité* seule masque le néant et qui, « les unes et les autres, nous servent à tromper la « clairvoyance de la Nation en lui dissimulant des « dépenses et un système hypocrite d'emprunts « continus ?

« Tout se transforme et se complique dans « les services publics, nos comptabilités seules « persistent, avec des simplicités et des confusions « où se combinent d'une façon surprenante la « science de nos mathématiciens consommés et la « naïveté de nos cuisinières, mais dont s'accom- « modent malaisément les entreprises d'un Etat « qui doit sans cesse assumer plus de devoirs et « qui est obligé de *s'industrialiser*.

« Sous la pompe des discussions parlemen- « taires, derrière le décor impressionnant des tradi- « tions financières, derrière l'autel où nos grands « argentiers disent, avec plus ou moins d'autorité « la messe du Budget, s'embusquent de naïfs men- « songes et de vieux procédés....

« Si l'on veut envisager la situation financière

(1) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, pages 12 et 13.

« véritable, il importe de dresser d'abord le *Bilan* « de nos finances en ce qui concerne d'une « part les Budgets, d'autre part le Trésor, les *pre-* « *miers ne peuvent être isolés du second.* » (1)

Qu'on relise les discussions des derniers budgets, de celui de 1911 par exemple, et on entendra à la séance de la Chambre du 23 Février 1911 M. Goude se plaindre qu'on n'ait pas encore introduit la comptabilité *industrielle* dans les arsenaux, on entendra le ministre de la Marine, M. Guist'hau, dire qu'il n'est pas hostile à la constitution d'arsenaux par l'Etat, mais qu'il faudra les organiser *industriellement.*

Qu'on relise également le manifeste de la Fédération des Gauches à l'occasion des dernières élections législatives, celles de 1914, on y verra ceci : « Le pays comprend que l'augmentation des « dépenses publiques a été un fait inévitable, mais « il est en droit d'exiger que l'Etat équilibre le « Budget, comme le fait la plus petite commune de « France, qu'il fasse appel à des *ressources extraor-* « *dinaires* pour couvrir des *dépenses extraordi-* « *naires*, qu'il équilibre par des recettes *normales* et « *permanentes*, des dépenses normales et perma- « nentes du *Budget* ».

C'est le programme de MM. Briand, Baudin, Barthou, Millerand, etc.

Au cours d'une enquête ouverte par la Ligue républicaine d'action nationale, (2) *M. Caillaux* a donné son opinion sur cette question au sujet de laquelle il dit :

---

(1) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, page 32.

(2) *Dépêche Algérienne* du 20 Juillet 1910.

« Je crois qu'en présence du développement de « certaines fonctions de l'Etat, nous devons préparer « et créer *une comptabilité* qui y soit adaptée ; nous « devons cesser de comprendre parmi *nos dépenses « ordinaires les dépenses une fois faites* et ne plus « faire peser *sur un seul exercice* les conséquences « financières de telle ou telle grande réforme, par « exemple la réfection de tout un matériel.

« Et je crois que nous pouvons prendre modèle « sur le budget anglais, où je trouve sous le titre : « *Engagements divers en capital*, dans un certain « nombre de rubriques, treize dans le dernier Budget, « les fonds qui sont fournis aux Administrations « et qu'elles restituent au moyen d'annuités pro- « longées pendant la durée du Service normal des « travaux ainsi exécutés. »

Seul *M. Ribot* persiste à défendre les vieilles méthodes et le dogme de l'unité budgétaire et il le fait ainsi dans son exposé des motifs de la loi du 22 Décembre 1914 portant fixation des six premiers douzièmes provisoires pour l'année 1915 :

« Nous avons *renoncé* aussi bien pour le Maroc « que pour la Guerre au compte spécial, dont les « circonstances elles-mêmes ont entravé le jeu. « Nous vous proposons également de ne plus « recourir au compte spécial de l'occupation du « Maroc.

« Toutes les dépenses pour 1915 vous sont « donc présentées dans un même cadre et cette « *rigoureuse unité budgétaire* qui rendra plus aisé « votre contrôle, se prête mieux, croyons-nous, à un « exposé clair et *complet de la situation financière « du Pays* »

On reste confondu quand on voit des hommes de la qualité de M. Ribot commettre cette erreur

grossière de croire que le livre de Caisse annuel d'une personne, car le Budget, dans son unité rigoureuse n'est pas autre chose, peut donner une idée claire et complète de la *Situation financière* de cette personne.

Nous le montrerons dans la Section II suivante, le Budget ne donne qu'une idée de la situation de trésorerie, il ne donne aucune idée de la situation financière ; et en comptabilité publique comme en comptabilité particulière, si on veut suivre efficacement une opération importante, il n'y a pas plusieurs moyens de le faire, il n'y en a qu'un : ouvrir un compte spécial à cette opération.

Comment, une guerre se déchaîne sur la France et sur l'Europe, comme on n'en a jamais vue, une guerre qui brusquement nous a déjà endetté en un an autant que nous l'avions fait en plusieurs siècles, une guerre qui absorbe des sommes qu'on n'aurait jamais osé prévoir et notre Ministre des Finances ne désire pas savoir combien cette terrible opération va nous coûter ! il ne lui ouvre pas un Budget extraordinaire, pas même un compte spécial ! Au contraire, il profite de cette occasion pour tout confondre : dépenses ordinaires, dépenses de la guerre et dépenses du Maroc, et pour affirmer qu'on y verra plus clair !

Dans l'*Economiste Français* du 26 Décembre 1914, M. Paul Leroy-Beaulieu a justement relevé cette erreur, dans les termes suivants :

« Nous aurions bien une critique à faire sur un « point, M. Ribot fait masse de toutes les dépenses « de la France dans les prochains six mois, aussi « bien des dépenses ordinaires que des dépenses « de la guerre. Nous trouvons, comme nous l'avons « dit il y a 15 jours, qu'il eût été plus naturel de

« dresser un Budget ordinaire pour 1915 différant « peu du Budget de 1914, et un Budget extraordi- « naire concernant les dépenses de la guerre ».

SECTION II

Le Budget n'est qu'un Livre de Caisse
Le Livre de Caisse d'une personne ne donne aucune idée de sa situation financière

L'exposé que nous venons de faire du système financier et comptable actuel montre lui-même quels en sont les points faibles.

« L'Etat, comme le dit M. Baudin, (1) voudrait « vivre au jour le jour *ou à l'année ;* la société « l'oblige à étendre ses prévisions sur de longues « périodes. La nature des choses le force à embrasser « de vastes desseins ; et il se plaît à briser sans « cesse son effort, à sacrifier les chantiers ouverts, à « abandonner des millions engagés pour faire face « à de nouveaux projets ou à des événements impré- « vus. Il n'avance qu'en zig-zag, quand il avance, et « il se livre le plus souvent au hasard qui contrarie « sa volonté et brise l'enchaînement logique de ses « actes.

« A la vérité, les finances fondées uniquement « sur le Budget annuel n'offrent qu'une illusion de « régularité et de sécurité. »

L'Etat n'a en vue que ce but annuel. Il fait masse de toutes ses rentrées annuelles et avec, il paye toutes les dépenses de l'année. Sa comptabilité

(1) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, page 14.

n'existe que par année, c'est une série de comptabilités pour chaque exercice, indépendantes les unes des autres.

Les opérations de chaque année une fois réglées, tout lui paraît terminé; et le document, le Budget, qui lui a servi de prévision pour ses dépenses et ses recettes annuelles lui paraît suffisant pour tenir lieu de comptabilité après y avoir rapproché les réalisations des prévisions.

Et c'est précisément là l'erreur grossière et fondamentale du système, laquelle consiste à croire que le livre de Caisse d'une personne peut donner une idée quelconque de sa situation financière.

A côté des opérations qui se développent et prennent fin dans chaque exercice, il y a les opérations qui débordent ce cadre, celles qui créent un immeuble, un matériel, un outillage, toutes choses qu'il faut suivre et surveiller, qu'il faut tenir non pas seulement dans un inventaire distinct et volant, mais dans le lien de la comptabilité générale, si on ne veut pas voir ces objets disparaître peu à peu faute de contrôle possible.

En un mot, le Budget n'est qu'un état de prévision annuelle, il ne saurait être un système de comptabilité. Inversement, aucune comptabilité, si bien faite qu'elle soit, ne pourrait dispenser de faire le Budget.

Qui ne fait pas son budget va certainement à la ruine, parce qu'il ne prévoit rien.

Qui ne fait que son budget va également à la ruine, parce qu'il ne se rend aucun compte de la répercussion de ses opérations sur son patrimoine.

Faire son budget c'est nécessaire, mais ce *n'est pas suffisant*. Il faut de plus et à côté, tenir une comptabilité régulière, formée d'un ensemble de

comptes distincts, correspondant à chacune des parties du patrimoine et permettant d'établir la répercussion des opérations du Budget sur chacune de ces parties, tous ces comptes étant reliés par le lien commun du Bilan.

L'Etat n'a pas d'autre comptabilité que le Budget, il n'a donc qu'une comptabilité de Caisse, et dans cette comptabilité divisée et poussée exclusivement à l'analyse des faits, on cherche vainement le lien qui rapproche, qui met en relief, qui fasse la seule chose intéressante pour le patron désireux de contrôler d'un seul coup d'œil, à savoir la synthèse des opérations et de leurs comptes ; en outre, le livre de Caisse ne peut donner aucune indication sur la situation de la personne dont il retrace les comptes, le seul document qui puisse donner une idée de cette situation c'est le Bilan par Actif et Passif de ses biens et de ses dettes.

Prenons, du reste, un exemple : L'Etat vient de vendre un domaine et le prix en figure à son Budget, à son livre de Caisse, pour un million de francs. Quelle influence cette opération aura-t-elle sur sa situation financière ? Le livre de Caisse qui ne constate que la recette ne donne à ce sujet aucune indication ; il n'est pas fait pour cela, mais seulement pour enregistrer à leur date toutes les rentrées et toutes les dépenses.

Si, au contraire, il existe un compte *spécial* où figure la propriété vendue pour sa valeur actuelle, eu égard aux accroissements, aux amortissements ou aux diminutions qu'elle a subis successivement, on verra tout de suite par la comparaison du prix encaissé avec cette valeur actuelle, quel est le résultat de l'opération.

Si la valeur actuelle figurant au compte spé-

cial est fr. 1.500.000, le résultat est une perte de fr. 500.000 ;

Si la valeur actuelle est fr. 500.000, le résultat est un gain de fr. 500 000.

De sorte que le chiffre de 1.000.000 fourni par le livre de Caisse et pris ainsi isolément n'a aucun sens puisqu'il masque aussi bien une perte qu'un bénéfice ; il n'a qu'un intérêt, c'est au point de vue de la trésorerie. Il est vrai que dans le système budgétaire annuel on confond tout : les recettes avec la trésorerie et les dépenses qui sont une charge avec celles qui sont productives.

Mais continuons notre investigation et supposons que la vente du domaine ait produit un gain de 500.000 francs, est-ce un résultat définitif ? Hélas ! non. L'Etat fait en effet chaque année bien d'autres opérations analogues, les unes en gain, les autres en perte ; il n'y a que la balance de toutes ces opérations qui puisse être un gain certain ou une perte définitive, il n'y a qu'un document qui puisse fournir cette balance, c'est le *Bilan*.

Quant au Budget, quant à la liste de toutes les dépenses et de toutes les recettes annuelles de l'Etat, que nous ont-ils appris à ce sujet ? absolument rien ; c'est donc une grossière erreur de dire qu'ils représentent la situation financière de l'Etat, d'abord parce qu'ils ne donnent que la situation d'une année, ensuite parce que les dépenses et les recettes, séparées les unes des autres, comme elles le sont dans le Budget, peuvent être, nous ne dirons pas aussi bien un actif qu'un passif, mais aussi bien le signe d'un actif que le signe d'un passif.

Toute cette confusion vient aussi en grande partie de ce qu'on emploie très mal les mots Actif

et Passif sans leur conserver l'acception propre et stricte qu'ils doivent avoir.

L'Actif d'une personne, c'est les immeubles, les meubles de toute nature, créances et droits qui lui appartiennent et qui ont une valeur de réalisation, c'est ce qu'elle a payé en même temps qu'elle a reçu.

Son Passif, c'est ses dettes, ses engagements de toute nature, c'est ce qu'elle a reçu et n'a pas encore payé.

Si maintenant on individualise l'activité de cette personne en divers comptes, comme par exemple pour l'Etat, en un compte de Caisse, celui du Budget, dépenses et recettes, il ne faut plus parler de l'Actif et du Passif de l'Etat, mais de l'Actif et du Passif de ce compte qui se trouve substitué à l'Etat pour les opérations dont s'agit et qui doit lui en rendre raison en lui remettant le solde.

On applique à ce compte les mots d'Actif et de Passif *exactement* dans l'acception spécifiée ci-dessus :

Le compte perçoit-il une recette, il *la doit*, il doit en rendre compte, c'est un *passif du compte* ; paye-t-il une dépense, il a rendu compte, il l'a, qui paye ses dettes s'enrichit, c'est un actif *du compte*.

Tandis que couramment on désigne les dépenses par le mot de Passif et les recettes par celui d'Actif.

Les éléments d'un compte sont actifs ou passifs *pour ce compte*, mais au regard de la personne dont ce compte est un dédoublement, cette question d'activité ou de passivité ne se pose pas, elle ne se pose que pour *le solde* de ce compte.

Tel est le vrai sens qu'il faut toujours attacher aux mots Actif et Passif sans oublier, quand on les emploie, la position de relativité et de successivité qu'ils expriment avant tout.

SECTION III

Annalité du Budget

L'erreur fondamentale, dogmatique comme la désigne M. Baudin, du livre de Caisse annuel seul appelé à donner la situation financière du pays, cette erreur s'aggrave encore par l'interprétation fausse et l'application trop étroite des règles d'annalité, d'universalité et d'unité du Budget.

Au nom de l'annalité on ne respecte aucun programme, aucun engagement ; si des événements imprévus ou des besoins nouveaux réclament impérieusement des ressources, la loi de finances, qu'on a le tort de considérer comme capable de régler toutes les questions et comme supérieure à toutes les autres lois, supprimera tous les programmes fixés, tous les chantiers ouverts.

Au nom de l'annalité il faut chaque année voter *toutes* les recettes et toutes les dépenses, il faut les *consentir* à nouveau et pour l'année seulement.

Aussi les Chambres décident-elles gravement chaque année que les recettes des Postes et Télégraphes devront atteindre tel chiffre et que celles des Chemins de fer de l'Etat devront atteindre tel autre ; quelle puérilité !

Aussi les Chambres décident-elles encore chaque année qu'elles veulent bien autoriser le payement des arrérages des rentes, des intérêts des emprunts, des pensions de la Dette viagère ; quelle superfétation, ou quelle atteinte juridique aux contrats passés !

Nous l'avons déjà dit : que l'Etat fasse chaque

année sa prévision de trésorerie, c'est indispensable ; que les Chambres se servent de cette prévision, par le vote, conforme ou non, de l'impôt, comme moyen de contrôle sur la gestion des gouvernants, rien de plus naturel ; mais qu'on transforme cette prévision en une décision toute puissante à créer des recettes ou à valider des contrats qui n'en ont pas besoin, c'est ridicule et dangereux.

Nous ne saurions mieux faire comprendre le danger qui résulte de l'application de l'annalité à certaines gestions qu'en rapportant l'exemple cité par M. P. Baudin de ce qui se passe aux Chemins de fer de l'Etat :

« On a pensé porter remède à la situation « qu'aurait créée pour eux l'application de la règle « de l'*unité* budgétaire en leur donnant un Budget « *spécial*.

« Mais on leur a appliqué la règle de l'annalité « budgétaire, de sorte qu'ils sont obligés de ne « dépenser chaque année que ce qui leur est octroyé « pour une année de dépenses. Il en résulte *l'im-* « *possibilité* de faire d'importants travaux : réfec- « tion de voies. transformation de gares, etc., dont « le coût total dépasse une faible somme imputable « sur les ressources de l'année. Ce système a eu « déjà pour effet de mettre l'exploitation en péril. « Il est d'autant plus *dangereux* qu'il n'arrête pas « le mouvement du trafic. Une compagnie de che- « mins de fer ne refuse jamais les marchandises. « Elle obéit aussi aux besoins des populations et « crée des trains, accélère les vitesses. Si en même « temps les travaux nécessaires à la consolidation « des voies, à la fixation des aiguilles, à la création « des garages ne sont pas exécutés, il en résulte un « accroissement sensible des risques. Puis, un jour

« un accident se produit, dont la cause incidente « et apparente est l'imprudence d'un agent subal- « terne, mais dont la cause profonde et cachée est « une insuffisance de moyens matériels. Ainsi il « advint vers 1899, sur le réseau de l'Etat un acci- « dent. Alors on se décida à demander aux Cham- « bres une série de crédits annuels (10 millions « environ), avec lesquels les améliorations furent « exécutées. Puis les embarras budgétaires se « renouvelèrent, on resserra les dépenses et le « cycle recommença.

« Voilà pour l'entretien des lignes. Mais que « dire de leur construction ? Sous l'empire de l'an- « nalité budgétaire comment disposer de fonds « suffisant à la dépense de 40, 50, 60, 100 millions « exigée par les expropriations de terrain, l'établis- « sement des ouvrages d'art, etc. ?...

« On a cependant eu la prétention de compléter « le réseau de l'Etat avec les faibles ressources du « budget général. En 1903, M. Chapuis, rapporteur « du Réseau d'Etat, démontrait l'absurdité de cette « ambition. On devait envisager alors la construction « de 182 kilomètres de lignes. En y consacrant cha- « que année les maigres sommes dont pouvait dis- « poser le Budget général, ce travail aurait demandé « 42 ans. On devine à quel prix il serait revenu. « Une telle lenteur sur des chantiers entraine d'in- « nombrables malfaçons et une proportion de frais « généraux énormes par rapport au rendement « effectif.

« L'annalité a singulièrement empiré la situa- « tion de l'ancien Réseau d'Etat. Il a dû, quand il « obtenait des crédits, les employer dans l'année, « sinon ils étaient annulés. De plus, chaque année. « bien que son budget soit spécialisé, le Parlement

« examine tous les chapitres, même ceux qui « comportent des *salaires* et même ceux qui com- « portent des *commandes de matériel.*

« Il en résulte que, en fait, la spécialisation du « Budget n'a aucune importance. Elle laisse *cette* « *industrie* sous la menace directe de *l'action poli-* « *tique* et de *l'instabilité gouvernementale.* » (1)

Ce tableau de la situation des chemins de fer de l'Etat montre bien le double vice financier et politique du système actuel et son incompatibilité avec la bonne gestion des services industriels.

Une amélioration quelconque se présente-t-elle comme nécessaire, urgente et même avantageuse, mais entraînant une dépense importante, à récupérer en quelques années ?

Les chemins de fer de l'Etat ne pourront pas la faire, parce qu'ils n'ont pas de compte de premier établissement distinct du compte d'exploitation, et ils n'ont pas de compte de premier établissement parce que, étant au régime de la *portion annuelle*, ils ne peuvent pas engager l'avenir et parce que les salaires qu'ils fixent et même les commandes qu'ils passent, peuvent être revisés à la suite d'une ingérence parlementaire.

C'est le vice politique du système auquel nous avons fait allusion. Les élus regardent, en effet, trop souvent du côté de leurs électeurs dont ils représentent trop les intérêts particuliers et ils ne peuvent jamais laisser passer l'occasion de réclamer pour eux une augmentation de salaire ou simplement de leur procurer du travail en essayant de canaliser

---

(1) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, page 189.

vers telle usine de la circonscription la commande de telle fourniture importante.

Aussi, la séparation des pouvoirs n'est plus qu'une vaine formule, les Chambres avides de conserver la main sur tous les services publics, où elles trouvent la monnaie courante nécessaire aux besoins de leur clientèle électorale, maintiennent jalousement, grâce au principe de l'annalité, leur droit de contrôle annuel sur toutes les dépenses, et elles ne savent plus exercer ce contrôle sans empiéter sur le rôle de l'Administration, sans gérer elles-mêmes tout en restant dans la coulisse.

Aussi, il s'est produit ce fait « que nul service « n'a échappé aux versatilités de notre politique et « aux aléas de l'équilibre du Budget général ». (1)

Il y a cependant une autre manière de concevoir le contrôle et de redresser un administrateur sans se substituer à lui : au lieu d'exercer une surveillance tracassière sur chaque fait de l'année, il faut faire confiance à l'administrateur, lui laisser toute l'initiative nécessaire, prendre un ensemble de résultats de sa gestion, en faire la critique et dégager les instructions générales à lui donner pour l'avenir.

Mais pour exercer le contrôle dans ces conditions, il faudrait d'abord une comptabilité toute autre que la comptabilité rudimentaire du Budget, une comptabilité donnant des chiffres figuratifs des prix de revient des travaux faits et des services accomplis, de l'état d'usure ou d'amortissement du matériel, et ensuite et surtout, il faudrait d'autres mœurs politiques.

Et ce n'est point là une assertion en l'air, c'est

(1) P. Baudin, *Le Budget et le Déficit*, page 188.

l'avis de ceux qui ont vécu la vie parlementaire ; écoutons plutôt M. Baudin sur ce sujet :

« La discussion à la Chambre, des budgets où « s'inscrivent des salaires, des indemnités ou des « traitements, donne lieu à des motions innombra- « bles tendant à les augmenter. Sans doute ces « motions ne sont pas exécutoires par elles-mêmes. « Elles ne valent que par la suite qui leur est donnée. « Mais comme elles sont sanctionnées presque tou- « jours d'un vote qui rallie tous les partis, elles ne « laissent pas d'impressionner les ministres, et « comme ceux-ci savent qu'ils auront à en rendre « compte un jour, que la plaidoirie en faveur des « petits employés aura toujours de l'écho, sera même « capable de se fortifier d'une cause politique, ils ne « veulent pas s'embarrasser d'une vétille dange- « reuse. Ils s'exécutent.

« Ainsi *s'introduit* sans cesse dans la gestion « du service industriel une *autorité* qui ne peut rien « connaître, ni du travail accompli par les subor- « donnés, ni du prestige des chefs, et qui agit dans « le sens *de la mauvaise gestion financière et de* « *l'indiscipline.*

« La thèse de la Souveraineté nationale délé- « guée au Parlement se retourne donc contre son « principe. La Nation ne désire pas ces votes que « n'inspire pas l'intérêt général. Elle ne souscrit pas « *à l'immixtion* de ses représentants dans les ser- « vices publics. » (1)

Cette immixtion est un des faits qui mettent le mieux en lumière le danger de l'omnipotence des Chambres et la nécessité d'y apporter bientôt quelque limitation.

---

(1) P. Baudin, *Le Budget et le Déficit*, page 218.

L'Angleterre n'hésite pas à établir des programmes qui engagent l'avenir pour plusieurs exercices.

L'Allemagne a fait le Septennat pour éviter de remettre constamment en discussion ses dépenses militaires.

Chez nous, au moins jusqu'en 1911, « on a sans « cesse fait et défait et les Chambres ont sanctionné « chaque année de leurs votes ces changements « incessants qui ont abouti à la ruine de notre flotte. « Nous observons l'unité et l'annalité budgétaires, « on embauche des ouvriers dans les arsenaux, « en vue de l'exécution des cuirassés, puis ces cui- « rassés ne sont pas mis en chantier et les ouvriers « restent au compte du Budget ». (1)

En 1911, M. Delcassé étant ministre de la Marine, on décide cependant qu'on ne peut plus continuer ces errements et que devant la nécessité de renforcer la Défense nationale, il faut se résoudre à enfreindre la règle de l'annalité et à engager l'avenir pour plusieurs années.

Le rapport de la commission de la Marine dressé par M. Nail, député de Lorient, sur le « projet de loi de la Constitution de la Flotte » (Août 1911), constate la décadence de notre marine qui a perdu le deuxième rang pour tomber au quatrième que le Japon est sur le point de lui enlever, et il conclut qu'il y a lieu de voter sans retard le projet de loi organique de la Flotte dite « Programme naval », comportant une prévision de dépenses de 1.398.730.000 francs pour les constructions neuves de la Flotte proprement dite et 144.300.356 francs pour les travaux d'amélioration et de l'outillage des

(1) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, page 194.

ports, soit ensemble une dépense de 1.543.030.356 fr.

Afin d'empêcher l'interruption ou l'abandon de ce programme naval, le projet de loi comprend les dispositions nécessaires pour autoriser le Gouvernement à construire les bâtiments énumérés, les mises en chantier devant s'effectuer suivant un échelonnement fixé d'avance, « de manière à assu- « rer, pour le 1er Janvier 1920, l'achèvement des « seize cuirassés à construire ». Quant aux dépenses d'exécution elles seront inscrites successivement aux budgets de chacun des exercices de 1912 à 1920.

Voilà bien la preuve qu'on ne peut pas faire une œuvre de quelque durée si on veut se maintenir dans la règle étroite de l'annalité.

Plus tard, Février 1913, quand le Gouvernement se préoccupe d'augmenter notre force militaire, M. Briand, alors président du Conseil des Ministres, n'hésite pas à déclarer qu'il y a lieu de faire pour l'armée de terre ce qu'on a fait pour l'armée de mer et qu'il demandera l'établissement d'un « Programme militaire » dont la dépense évaluée à 600 millions sera répartie sur cinq exercices.

Ce programme qui, malheureusement, n'a pas vu le jour, comportait l'augmentation de la puissance de l'artillerie, surtout de l'*artillerie lourde*, la création de camps d'instruction pour les troupes, afin de donner à l'instruction militaire et à la préparation rapide à la guerre le maximum de rendement dans le minimum de temps.

C'est à cette même époque, Février 1913, que M. Clémentel, alors rapporteur du Budget de la Guerre, déclarait : « S'il le faut, nous rétablirons « le service de trois ans. »

Tout cela montre bien l'incompatibilité absolue

de l'annalité budgétaire avec le bon fonctionnement des services industriels et avec l'accomplissement des travaux et des constructions dont l'exécution demande des ressources importantes, une certaine prévision et une durée de plusieurs années.

SECTION IV

Unité et Universalité du Budget

Les règles d'unité et d'universalité du Budget sont aussi mal comprises et aussi mal appliquées que celle de l'annalité et elles sont avec cette dernière une des principales causes du désordre et du coulage qui existent dans nos finances.

Si l'unité du Budget exige plus spécialement l'unité du document pouvant fournir la récapitulation des opérations financières de l'année dans un seul état et dans une seule colonne de cet état, l'universalité exige que le Budget embrasse toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat sans aucune confusion, ni compensation, ni atténuation, ni spécialisation.

C'est au nom de ces deux règles qu'on proscrit sévèrement l'établissement de tout compte spécial, de tout Budget extraordinaire, en principe tout au moins, car en fait ces règles ont subi et subissent continuellement de nombreux accrocs : « L'unité « budgétaire est un dogme, mais c'est un dogme « fatigué. Il a conservé assez de force pour nous « interdire d'organiser nos services industriels « avec leur autonomie financière, leur direction « continue. Il n'en a jamais eu assez pour empê- « cher les petits tours de main inspirés par le

« Ministère des Finances, afin de boucler artificiel-
« lement le Budget. » (1)

Ces règles d'unité et d'universalité, telles que nous les trouvons pratiquées, dans le Budget, apparaissent comme une réminiscence incomplète, comme une application mal conçue des principes qui dominent l'établissement d'une comptabilité régulière, à savoir : l'unité de comptabilité, l'unité de caisse et l'analyse en ses derniers éléments de chaque opération de caisse.

Dans une affaire il faut une comptabilité *et une seule*, il ne faut pas : une comptabilité distincte dans chaque Ministère, une comptabilité spéciale pour les opérations de chaque exercice budgétaire et enfin une comptabilité pour les opérations du Trésor encore distincte des précédentes. Le commerçant le moins avisé ne tolérerait pas chez lui ce système de comptabilités multiples parce qu'il sait que c'est le meilleur moyen pour embrouiller sa situation financière et pour se faire voler.

Dans une affaire il faut une caisse et *une seule*, tous les fonds perçus doivent tomber sans exception dans cette caisse et, quelle que soit leur provenance, ils doivent servir à payer toute dépense qui se présente, quelle que soit son origine.

Enfin, dans une caisse bien tenue, chaque recette et chaque dépense doivent figurer au livre de caisse en leur dernière et plus simple *analyse*, sans aucune confusion ni compensation entre elles.

Mais l'unité de comptabilité n'exige pas qu'il n'y ait qu'un seul compte, le Budget, elle n'exclut nullement la pluralité des comptes, il suffit que

---

(1) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, page 184.

tous ces comptes soient reliés entre eux et réunis dans le même bilan ; l'unité de caisse n'exige pas davantage qu'il n'y ait qu'un seul compte, le compte de caisse.

Et, en outre, ouvrir un compte pour comparer telle recette à telle dépense n'est pas spécialiser cette recette au payement de telle dépense, car cela peut régulièrement se faire sans ouvrir une seconde caisse et en se servant de la caisse unique.

Toutes les comptabilités bien tenues respectent rigoureusement ces principes et cependant elles ne se font pas faute d'ouvrir tous les comptes particuliers dont elles ont besoin ; car sauf en matière de comptabilité publique, il n'est venu à l'idée de personne d'imaginer que ces principes pouvaient faire un obstacle absolu à l'ouverture de comptes particuliers.

Sans doute, on dira que la multiplicité des comptes et leur spécialisation peuvent servir à masquer les dissimulations ; mais que faudra-t-il dire de la multiplicité des rubriques du Budget universel qui permet de dissimuler en dehors de la Dette viagère 20 millions d'autres engagements viagers ! Que faudra-t-il dire de la fantaisie avec laquelle on catalogue les dépenses en dehors de leur rubrique naturelle !

C'est ainsi qu'au Budget général il existe dans les services généraux du Ministère des Finances une rubrique « Dette viagère », de sorte qu'on serait tenté de croire que le total de cette rubrique, en sommes payées ou dues, soit 280.150.835 fr. 04, représente bien le total des arrérages viagers dus par l'Etat au 31 Décembre 1907.

Il n'en est rien, la règle d'universalité du Budget exige bien que toutes les dépenses soient comprises

sans compensation dans le Budget, mais elle n'exige pas, paraît-il, que toutes les dépenses de même nature soient comprises dans la même rubrique. Aussi, au Ministère même des Finances qui centralise cependant la plus grosse partie des opérations de Dette viagère on trouvera sous une rubrique autre que celle de la Dette viagère, sous la rubrique « Manufactures de l'Etat », une dépense ainsi libellée : « Pensions des préposés et ouvriers de ces manufactures ».

Et si on recherche bien on trouvera, éparses dans plusieurs autres ministères, des dépenses de nature viagère pour pensions, bonification, amélioration, majoration, etc., etc., de pensions de retraites montant à une vingtaine de millions, soit exactement pour 1907..... 19.509.028.24
et pour 1908..... 21.150.398.74

Et malheureusement, cette observation n'est pas spéciale à la Dette viagère, il y a bien d'autres dépenses qui sont dans le même cas ; et pour n'en citer que quelques-unes :

La Légion d'Honneur a un budget spécial, toutes les dépenses de cette institution devraient donc y être réunies ; les choses ne se passent pas ainsi, la dépense de personnel, *traitements viagers des membres de la Légion d'Honneur et des Médaillés militaires* : 11.872.275 francs, est supportée par les Services généraux du Ministère des Finances (Dette viagère Chap. 23, vol. I du Compte rendu de 1908, page 418). et, chose curieuse, si on se reporte au même Compte rendu, vol. II, page 8, le tableau qui donne le montant des charges de la Dette viagère au 31 Décembre 1908, ne comprend pas cette dépense de 11.872.275 francs, tout en indiquant page 9 (A.) que « pour avoir l'ensemble des charges incombant

« au *Trésor* du chef de la Dette Viagère, il faut l'y « ajouter » ! !

Il existe un Budget spécial pour l'Imprimerie Nationale, mais on n'y trouve également qu'une partie des dépenses qui s'y rapportent. S'il s'agit par exemple des aménagements, installations et travaux de bâtiments complémentaires, de l'installation de l'usine génératrice de chauffage et de transformation d'énergie électrique représentant ensemble pour 1908 la modique somme de 919.855 fr. 41, il faut aller chercher ailleurs cette dépense qu'on ne retrouve que par hasard, et dans quel ministère ? Celui de la Justice !

Quant à la reconstruction de la Cour des Comptes c'est à l'Instruction publique parmi les dépenses d'administration courante que le même hasard fera découvrir cette dépense de premier établissement !

Il existe une section des Cultes, mais on n'y trouve que la partie la plus faible des dépenses des Cultes, celle du personnel laïque.. 519.161 33

Quant à la grosse dépense, celle du vrai personnel des Cultes :

« Allocations aux Ministres des Cultes »..... 13.504.586 »

c'est au Ministère des Finances qu'il faut aller la chercher.

Que le Budget soit universel et unique, ou qu'il y ait pluralité de comptes, tous les systèmes présenteront le même inconvénient si dans l'application on manque de sincérité, et si on se gêne aussi peu pour cataloguer les dépenses en dehors de leur rubrique naturelle.

Ces règles d'unité et d'universalité du Budget, mal entendues, comme elles le sont actuellement, empêchent tout rapprochement entre les recettes et les dépenses correspondantes et rendent très difficile pour ne pas dire impossible l'appréciation du prix de revient de tel service public, du rendement de tel impôt, du rendement même du travail des fonctionnaires.

« Comment dans l'état actuel de nos écritures « publiques, se rendre compte de la valeur d'un « matériel en usage, de son usure, de son amortis- « sement ? Il n'existe aucun document qui permette « de l'établir. Comment reconnaître la marche des « dépenses par rapport à celle des recettes, com- « ment savoir si la somme des traitements du « personnel correspond à la somme des services « rendus ; comment mesurer l'efficacité de certai- « nes réformes, comment récompenser les mérites « collectifs ou individuels, alors que nulle statis- « tique, nuls chiffres ne *sont figuratifs* du travail « fourni ? S'agit-il de créer des bureaux nouveaux, « de construire des wagons, de poser des câbles, « la dépense seule importe, la recette probable, « certaine même, ne joue pas dans les calculs. « L'Etat n'a pas d'argent, les travaux sont arrêtés « ou ajournés, le personnel est surmené, le public « sacrifié. Qu'importe au Ministre des Finances, la « règle de l'unité budgétaire est sauve. » (1)

En outre, ces règles d'unité et d'universalité forment un obstacle invincible à deux distinctions fondamentales qu'il est cependant absolument indispensable d'établir dans la gestion d'une affaire

(1) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, page 18.

aussi importante que celle de l'Etat, nous voulons dire :

1° La distinction entre les opérations industrielles de l'Etat et celles de sa gestion administrative et patrimoniale ;

2° Et dans cette dernière gestion, la distinction d'une part, entre les comptes du patrimoine, qui ont pour objet de cumuler indéfiniment les éléments définitifs du patrimoine et, d'autre part, les comptes d'exploitation dont les opérations passagères disparaissent sans laisser de trace en s'amortissant chaque année, c'est l'éternelle question du Budget ordinaire et du Budget extraordinaire.

SECTION V

Distinction nécessaire entre les Opérations industrielles de l'Etat et la Gestion administrative et patrimoniale de l'Etat.

Ces deux catégories d'opérations doivent être nettement distinguées. Il y a dans les premières des aléas et des risques qui n'existent pas dans les secondes.

Il faut se rendre compte continuellement des résultats des opérations industrielles, et cela n'est pas possible, si, de par l'unité budgétaire ces opérations ne peuvent pas être groupées en recettes et dépenses dans un compte spécial, si, de par l'universalité budgétaire les dépenses se trouvent mêlées à d'autres dépenses quelconques dans un coin du Budget, sans aucun rapprochement possible avec les recettes correspondantes également mélangées à d'autres recettes dans un autre compartiment du

Budget, si enfin, de par l'annalité budgétaire on ne peut pas escompter l'avenir au delà d'une année, ni faire aucune de ces opérations qui sont la vie journalière de l'Industrie : créer immédiatement un outillage important, un bâtiment nécessaire, se débarrasser même à bas prix d'un stock qui périclite, profiter d'une occasion pour acheter à bon prix les matières premières, etc., etc...

Si l'Etat veut faire de l'Industrie, qu'il la fasse comme tout le monde, avec les procédés de direction et de comptabilité de tout le monde, ou sinon la meilleure industrie tournera entre ses mains en une régie désastreuse où s'installeront à demeure le coulage et le déficit, de sorte que cette industrie finira par être une charge alors qu'elle aurait dû être une source de revenus.

C'est ce qui arrive pour les Postes, Télégraphes et Téléphones où « il est matériellement impossible « de se faire une idée exacte de l'exploitation totale « des téléphones. Il en est de même pour les Postes « et les Télégraphes. Une industrie, qu'elle soit « privée ou d'Etat, exige une comptabilité qui lui « soit propre, un compte de premier établissement « et un compte d'Exploitation. La confusion de ses « recettes et de ses dépenses avec les recettes et « les dépenses du Budget général couvre d'une « obscurité complète les résultats financiers du « service ». (1)

C'est ce qui arrive également pour les chemins de fer de l'Etat dont nous avons signalé ci-dessus la situation tout à fait précaire et onéreuse pour l'Etat.

---

(1) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, page 178.

Dès 1890 M. Rouvier, ministre des finances, protestait contre cette confusion des recettes générales avec les recettes industrielles et il établissait les bases de leur distinction fondamentale : « Il « faut donc, disait-il, pour être juste et arriver à un « compte équitable et précis déduire du Budget les « frais industriels...

« Pour les allumettes l'exemple est encore plus « saisissant. Il existait une compagnie fermière des « allumettes qui payait à l'Etat une certaine annuité ; « l'année dernière nous avons substitué le monopole « direct par l'Etat et aussitôt en *apparence* le budget « *s'est accru d'autant ;* c'est là une *avance* faite par « l'Etat agissant comme industriel et non comme « percepteur de l'impôt ou des revenus publics... »

Et commentant cette proposition de M. Rouvier, M. Baudin ajoute :

« Voici pour les tabacs des frais de transport « de matière première, des reconstructions de « manufactures, il y en a pour un million.

« Compterez-vous ce million dans les charges « supportées par les contribuables, alors que ce « sont des dépenses extrêmement fructueuses ? Et ne « concevez-vous pas la *naïveté et la misère* de cette « présentation budgétaire qui *sépare les dépenses* « des recettes qui les expliquent et les justifient ? « Elles *sont perdues* là dans le flot des dépenses « générales. Et le bilan des monopoles fait ressor- « tir un bénéfice de 389.800.000 francs.

« De même pour les Téléphones. Voici des « achats de câbles, de fils de cuivre, des construc- « tions d'immeubles, etc., etc., pourquoi faire « figurer les millions qu'ils représentent dans les « charges ?

« On ne peut se défendre d'une gêne pour

« exprimer des choses si simples et défendre une « logique aussi élémentaire. » (1)

Pour les Postes, Télégraphes et Téléphones il y a encore mieux.

Prenons, en effet, le Compte rendu des finances pour 1907, aux pages 398 et 399, nous trouvons sous la rubrique :

§ 2. **Produits** de Monopoles et Exploitations industrielles :

Contributions pour l'établissement de lignes et bureaux télégraphiques ou téléphoniques..... 1.853.074 13

Avances *remboursables* pour l'installation de lignes interurbaines..... 11.160.976 93

Ainsi donc voilà des contributions, des avances *remboursables* qui se reproduiront ou non les années suivantes, qui, pour la partie la plus importante, forment une dette de l'Etat, un emprunt déguisé pour premier établissement, qu'il faudra rembourser un jour ou l'autre et on appelle cela un *produit* des monopoles ! on en fait état comme du produit des taxes télégraphiques et téléphoniques pour équilibrer le budget *annuel* des Postes et Télégraphes.

Et là où on voit le désordre se préciser, c'est quand on recherche la trace de ces 11.160.976 fr. 93 qui succèdent chaque année à d'autres millions également remboursables et dont certains doivent être arrivés à remboursement, on ne la trouve nulle part ; par qui sont remboursées ces avances ? Au moyen de quelle combinaison ? Aucune rubrique des dépenses du service des P. T. T. ni d'un autre service ne paraît pouvoir comprendre un rembourse-

(1) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, page 235.

ment de ce genre, nous avons cherché partout inutilement.

Ces avances remboursables pourraient au moins figurer dans le compte « Fonds de Concours » qui récapitule par ministère tous les fonds de ce genre provenant d'engagements, elles n'y figurent pas ; le Service des Postes et Télégraphes n'est, en effet, mentionné dans ce compte au Compte rendu général :

En 1907, page 724, que pour.....	31.817 70
En 1908, page 730, que pour.....	152.886 40
En 1909, page 736, que pour.....	83.838 00
En 1910, page 746, que pour.....	69.484 08

de sorte que ces avances remboursables, qui sont tout le contraire d'un revenu, figurent comme tel au Budget, mais aucun compte ne les prend en charge pour en assurer plus tard le remboursement, ou du moins nous n'avons pas pu trouver ce compte, tant le classement de la comptabilité publique est clair et rationnel.

SECTION VI

Gestion patrimoniale et administrative de l'Etat. — Distinction nécessaire entre les Comptes du Patrimoine et ceux de l'Exploitation. — Distinction nécessaire entre les Dépenses exceptionnelles et celles du Train de Maison à alimenter, les premières par les ressources exceptionnelles et les secondes par les revenus, par l'Impôt.

Si nous supposons l'Etat débarrassé, comme nous le désirons, de ses opérations industrielles dont il n'aurait plus qu'à encaisser comme revenus les résultats assurés par une autonomie complète, nous n'avons plus à envisager que sa gestion patrimoniale et administrative et les distinctions qu'il convient d'établir entre ces deux compartiments.

L'Etat possède des immeubles, des ports, des routes, des canaux, des chemins de fer, une flotte, un matériel de guerre, etc. ; non seulement il entretient ce patrimoine, mais il l'augmente chaque année ; l'Etat a des créances dont il doit surveiller le mouvement, les unes s'accroissent, les autres diminuent ; l'Etat a des dettes dont les unes s'amortissent à long terme et les autres deviennent successivement exigibles ; tout cet ensemble est l'objet de sa gestion patrimoniale.

D'autre part, l'Etat dépense *chaque année* des sommes importantes, ne laissant derrière elles

aucune contre-partie active, et ce, pour assurer ses nombreux services administratifs, comportant en gros :

Le payement de ses intérêts, arrérages, pensions et autres charges,

La distribution de la Justice et de l'Instruction dans le pays,

Le maintien de la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur par les dépenses de police, de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères,

L'entretien du Domaine public et privé,

Les œuvres de solidarité sociale,

L'expansion de son influence dans le monde au moyen de ses colonies.

C'est l'objet de sa gestion administrative, c'est le Train de Maison pour ainsi dire de l'Etat.

Tout cela n'a rien de commun avec les opérations industrielles qui peuvent être des moyens à employer pour obtenir les résultats ci-dessus indiqués, mais qui doivent en être soigneusement séparés comme étant de nature très différente et nécessitant des procédés très spéciaux.

Le simple aperçu que nous venons de donner de la gestion patrimoniale et de la gestion administrative montre aussi combien il est indispensable de distinguer ces deux gestions :

Si l'on veut, en effet, accroître le domaine de l'Etat, c'est là une dépense accidentelle qu'il n'est pas prudent de faire avec les revenus ordinaires, il faut pour cet objet des ressources spéciales, extraordinaires, sinon on risque de bouleverser le Train de Maison qui, lui, vit sur les revenus.

Si on encaisse une créance arrivée à échéance, il ne s'agit pas là d'une rentrée normale habituelle, puisqu'elle ne se reproduira pas, il ne faut pas placer

cette rentrée avec les revenus, il ne faut pas compter sur elle pour autoriser une augmentation correspondante des dépenses permanentes, il faut surtout que cette rentrée figure à un compte où elle marquera la diminution de passif qu'elle produit.

Si on veut régler rationnellement et économiquement le Train de Maison de l'Etat, de façon à assurer les services d'une façon certaine et sans à-coup, il faut n'y comprendre que les dépenses se reproduisant périodiquement et y affecter les ressources ayant le même caractère, les revenus.

Les revenus de l'Etat étant presque exclusivement l'impôt et l'impôt étant, soit une partie des revenus de chaque citoyen, soit un prélèvement sur des opérations se reproduisant périodiquement, cet impôt ne peut constituer pour l'Etat autre chose qu'un revenu, et l'Etat ne peut donner à ce revenu que l'affectation que comporte normalement un revenu, à savoir celle qui consiste à faire face aux charges se renouvelant elles-mêmes périodiquement, aux dépenses de ce que nous avons appelé le *Train de Maison*.

C'est ce qu'indique d'ailleurs si bien M. Paul Leroy-Beaulieu dans son traité de la Science des Finances, tome II, quand il dit :

« Le Budget des dépenses sur ressources extra-
« ordinaires est donc en soi-même très légitime,
« car un gouvernement ne peut exécuter de grands
« travaux sur *ses revenus*, et il serait tout aussi
« déraisonnable de le lui demander que de vouloir
« qu'un particulier construise sur *ses revenus* sa
« maison d'habitation où les usines qu'il se pro-
« pose d'exploiter ».

C'est cependant ce que l'unité et l'universalité du Budget obligent l'Etat à faire actuellement.

En définitive, la gestion de l'Etat comporte :

Un Train de Maison annuel très important, 3 milliards 1/2 environ, mais régulier d'une année à l'autre, qu'il est rationnel de vouloir alimenter par les *revenus*, par l'impôt, et des besoins exceptionnels pour l'accroissement de son domaine, de son outillage industriel, militaire et naval qu'il est rationnel de vouloir alimenter par les ressources *exceptionnelles* et par l'emprunt.

Grâce à cette distinction, à laquelle s'oppose absolument le système d'unité et d'universalité du budget, on peut régler très exactement le Train de Maison et fixer au strict minimum les sommes à demander à l'impôt ; ce qui produit, en effet, l'incohérence de nos budgets tantôt en déficit, tantôt en excédent, et leur défaut de ressemblance d'une année à l'autre, c'est l'incorporation dans ce budget unique et universel des besoins exceptionnels qui, eux, ne sont évidemment jamais les mêmes d'une année à l'autre.

Un exemple fera mieux comprendre quelle est l'erreur qui consiste à assimiler les rentrées extraordinaires aux recettes ordinaires :

Dans les recettes du Budget de 1908 au « § 4, Produits divers du Budget », nous trouvons :

« Indemnité due par le Gouvernement chinois « en vertu du traité du 7 Septem-
« bre 1901 »..... 10.148.133 56

Cette indemnité ne figure pas au Budget de 1907, elle figure au Budget de 1909 et à celui de 1910 et dans le même « § 4, Produits divers du Budget », nous trouvons tout à côté :

« Produit du Concours général des animaux « reproducteurs »..... 13.241 35

Ainsi donc, par traité de 1901, la Chine déclare

nous devoir 250.000.000 francs et cet engagement n'est pas aussitôt pris en charge, inscrit dans un compte, avec les modalités de payement et rattaché au patrimoine général de la France !

Et tout notre contrôle consiste à inscrire la *rentrée*, quand il plaira à la Chine de payer, absolument comme s'il s'agissait de la recette du Concours des animaux gras !

Qui ne voit cependant la différence essentielle entre ces deux rentrées et le danger de classer l'une au milieu des recettes accessoires ?

Les rentrées en vertu d'un contrat, d'un traité, exigent la surveillance continuelle de l'exécution de ce contrat quelquefois pendant de longues années, les recettes des concours des animaux gras se produisent au hasard des circonstances. Le plus souvent elles ne sont même pas une véritable ressource, car ces concours coûtent généralement beaucoup plus qu'ils ne produisent, on enregistre néanmoins ces recettes quand elles viennent, elles ne donnent lieu à la création d'aucun actif permanent, elles ne nécessitent enfin aucune surveillance spéciale.

Que les rentrées de créances figurent comme toutes les recettes à l'unique livre de caisse, c'est indispensable, c'est nécessaire, mais ce n'est pas suffisant, il faut, en outre, l'inscription à un compte particulier permettant d'établir le montant de la créance, la surveillance du contrat et la répercussion de ces rentrées sur le patrimoine de l'Etat.

Si, lorsque nous sommes allés en Chine, nous avions ouvert un compte : « Expédition de Chine », nous l'aurions débité de toutes les dépenses afférentes à cette opération, nous aurions eu ainsi une base certaine pour fixer à la Chine l'indemnité qu'elle nous devait, et l'indemnité une fois obtenue,

nous aurions crédité le compte de son montant constituant la créance sur la Chine.

Si les recettes avaient excédé les dépenses, on aurait pu porter l'excédent aux recettes du Budget et de la sorte on n'aurait pas enflé inutilement les recettes budgétaires du montant total de l'annuité, ce qui donne l'illusion d'une augmentation de recettes encourageant toujours un accroissement de dépenses.

Au lieu de suivre ces principes, nos financiers ne se sont occupés de l'indemnité due par la Chine que pour la monnayer immédiatement de façon à pouvoir la manger en herbe ; c'est M. Caillaux (1) qui émit au pair le 21 Décembre 1901 en vertu de la loi du 6 du même mois 7.950.000 francs de rente 3 0/0 correspondant à un capital nominal de 265 millions de francs pour capitaliser l'annuité que la Chine s'était engagée à nous verser en réparation des dommages causés à nos nationaux pour l'insurrection des Boxers.

Quel que soit l'avantage qu'il y ait eu à profiter d'un taux d'intérêt assez bas, la Dette consolidée ne paraît pas faite pour permettre d'escompter des annuités, car en supposant que la Chine vienne à cesser le payement des annuités, cette partie de la Dette consolidée resterait absolument sans cause.

On paraît, du reste, être revenu à une meilleure appréciation des choses, puisque la loi de finances du 31 Décembre 1907 a ordonné l'annulation de ces 7.950.000 francs de rentes 3 0/0 au moyen d'une opération avec la Caisse des Dépôts et Consignations comportant l'amortissement du capital correspon-

(1) *Revue des Deux Mondes*, 15 Janvier 1916. *La Dette française*, par Raphaël-Georges Lévy.

dant de 265.000.000 francs par 28 annuités variables dont la dernière écherra le 1er Avril 1936 et représentant ensemble 411.328.312 fr. 85. L'annuité payée à la Caisse des Dépôts et Consignations a été de 11.000.000 francs, pour l'exercice 1908.

Nous le répétons, il y a un grave inconvénient à laisser apparaître comme ressources des sommes qui sont affectées au service d'une charge, car quand on discute un budget comprenant toutes les dépenses et portant sur un très gros chiffre de recettes, il est plus difficile de résister à l'entraînement de la dépense. Qu'est-ce que c'est, dira-t-on, qu'une dizaine de millions dans un budget de 3 milliards et demi quand il s'agit d'une dépense utile, il suffit d'augmenter un peu le tarif de tel impôt ? Cet argument produit toujours son effet, et en fait dans ces dernières années on a continuellement suivi cette déplorable méthode qui a conduit à augmenter successivement tous les impôts existants.

Au contraire, si on se trouve en présence d'un Train de Maison pour ainsi dire fixe et d'impôts à peu près intangibles, il faudra bien aviser autrement pour se procurer les voies et moyens nécessaires aux besoins exceptionnels, il faudra bien abandonner tous ces expédients plus ou moins hypocrites : obligations sexennaires renouvelées indéfiniment depuis 20 ans, découverts du Trésor, dette flottante, emprunts déguisés par l'intermédiaire des Compagnies de chemins de fer ou autres collectivités, il faudra bien discuter en face la raison et l'urgence des besoins exceptionnels qu'il s'agit

de pourvoir, l'importance et les conditions de l'emprunt devenu nécessaire.

Et cette discussion comportera une autre garantie du bon emploi des fonds publics, que le tour de vis donné à l'impôt et que l'incorporation partielle et subreptice dans le Budget universel et unique d'une dépense qu'on ose à peine avouer, surtout si cette discussion est consacrée par un programme bien établi portant en lui les moyens légaux de se faire respecter et d'assurer jusqu'au bout son entière exécution.

Tout cela, dira-t-on, n'empêchera pas qu'une dépense étant devenue nécessaire, il faudra cependant la faire ; cela est certain, mais on l'aura discutée ouvertement, on aura procédé avec ordre et méthode, et on saura où l'on va, tandis qu'en ce moment on ne le sait absolument pas.

Et si encore on donnait quelques bonnes raisons pour maintenir ces règles surannées ! Mais on se contente de dire : « Le Parlement doit voter « l'impôt et fixer les dépenses qui en sont la justi- « fication, si une seule dépense était soustraite au « contrôle du Parlement qui n'en aurait pas discuté « la légitimité, le vote de l'impôt ne serait pas « donné en connaissance de cause ». (1)

En quoi est-il plus difficile de rechercher une dépense dans divers comptes spéciaux classés d'une façon rationnelle, que de compulser toute une série de chapitres et de rubriques assemblés par un classement purement artificiel qu'on ne respecte généralement pas du reste ?

---

(1) Boucard et Jèze. *Cours élémentaire de Science des Finances*, page 35.

En quoi l'existence de comptes spéciaux, dépendant d'une comptabilité régulière, empêche-t-elle d'y prendre la liste unique de *toutes* les dépenses sans compensation et de la présenter au contrôle du Parlement? Il est absolument inutile, pour obtenir le résultat qu'on cherche, de donner à ces règles d'unité et d'universalité le caractère absolu qu'on leur donne et de proscrire en leur nom l'usage des comptes spéciaux.

On dit encore contre l'emploi des Budgets extraordinaires :

« Qu'est-ce qu'une dépense extraordinaire ? « où est la ligne de démarcation exacte entre l'ordi- « naire et l'extraordinaire ? Prenons les dépenses « de guerre. De quel droit une génération fait-elle « retomber sur les générations futures le poids de « ses fautes ? Considérons de même la réfection du « matériel de guerre. Il n'y a pas là une dépense « extraordinaire, car tous les dix ans environ, le « matériel doit être refait. Dès lors, couvrir la « dépense au moyen d'un emprunt dont l'amortis- « sement est échelonné sur plus de dix années, « c'est faire payer une dépense à une génération « qui n'en profitera pas.

« Prenons enfin les dépenses des travaux « publics. Une génération n'a pas qu'à entretenir « l'outillage. Elle a aussi à l'augmenter avec ses « propres deniers.

« Avec un Budget extraordinaire, la tentation « est très forte, pour les financiers embarrassés, « d'équilibrer le budget ordinaire en faisant passer, « du deuxième au premier, les dépenses gênantes, « et c'est ce qui ne manque jamais d'arriver.

« Dans la forme, le Budget extraordinaire n'est « pas moins critiquable. Il se prête admirablement

« à une pratique détestable : le morcellement du « total des dépenses, afin d'en dissimuler le mon- « tant exact ; de peur que la Nation ne s'émeuve « de l'augmentation des charges publiques, on « cherche à dérouter sa perspicacité par une com- « plication des écritures : on rend la totalisation « sinon impossible, au moins très difficile. » (1)

Sans doute il ne sera pas toujours facile de distinguer une dépense ordinaire d'une dépense extraordinaire, mais les cas où une hésitation est possible ne seront pas les plus nombreux. Et s'il n'est pas facile de fixer théoriquement une ligne de démarcation générale et exacte entre les deux catégories de dépenses, c'est le moment de recourir à la réglementation législative dont le rôle est précisément de résoudre en fait les questions de ce genre ; et on y arrivera soit en énumérant individuellement les dépenses de chaque catégorie, soit en chargeant la Cour des Comptes de la solution des difficultés qui se présenteraient ultérieurement.

De quel droit, dit-on, une génération fait-elle retomber sur les générations futures le poids de ses fautes, le poids de ses dépenses de guerre ?

Et d'abord, il peut n'y avoir pas eu faute de la part de ces générations ; si elles ont subi par exemple une agression.

Et s'il y a eu faute, cette faute n'est pas celle de toute la Nation, mais de ses gouvernants du moment ; la Nation tout entière n'en subira pas moins les conséquences de cette faute, avec quelle étendue dans le temps ? c'est là qu'il est également difficile d'établir la ligne de démarcation entre les généra-

---

(1) Boucard et Jèze. *Cours élémentaire de Science des Finances*, pages 41 et 42.

tions qui doivent ou non prendre leur part de ces charges.

Il n'est ni plus ni moins juste d'en limiter le fardeau à telle ou telle génération. C'est le propre de la faute, qu'une fois commise, elle engendre des conséquences inéluctables, dont on pourra se défendre plus ou moins, mais dont on ne saurait s'affranchir entièrement.

Le Droit n'est point en cause dans cette affaire ; c'est l'inexorable *fatum* des anciens, c'est l'impitoyable nécessité, c'est la loi fatale de la descendance, c'est le bon ou le mauvais héritage, c'est si l'on veut la solidarité sociale où chacun est tenu, même *in solidum*, de prendre sa part non seulement dans les gains mais dans les pertes ; et quand ces pertes trop lourdes écraseraient les générations actuelles, menaçant d'une autre façon l'avenir de la Nation, force est bien de les répartir sur un plus grand nombre de générations, d'escompter l'avenir et fatalement de le grever.

Couvrir, dit-on, des dépenses, comme celles de matériel de guerre, qu'il faut renouveler tous les dix ans, au moyen d'un emprunt dont l'amortissement dépasse les dix années, c'est faire payer une dépense à une génération qui n'en profite pas.

Il n'est pas absolument impossible de faire des emprunts à court terme spécialement affectés à couvrir les dépenses à périodicité décennale. Cependant si les dépenses projetées ne sont pas suffisantes pour justifier un emprunt spécial, évidemment plus onéreux qu'un gros emprunt à long terme, il n'y a aucun inconvénient à employer les fonds d'emprunt à long terme pour couvrir les dépenses amortissables à court terme.

Rien, en effet, n'est plus facile que de pratiquer

un amortissement du genre de celui que nous avons appliqué en quinze années au matériel et à l'outillage au moyen du compte de Profits et pertes, (1) après en avoir déduit chaque année l'amortissement correspondant à la part d'emprunt à long terme employée à ces dépenses, tel qu'il résulte de l'amortissement général de cet emprunt.

De la sorte, les générations futures ne supporteront aucune part de dépenses dont elles ne profitent pas, et les générations actuelles trouveront dans cette pratique le moyen d'augmenter, dans la mesure qui leur incombe, l'outillage national.

Avec un Budget extraordinaire, dit-on, il y a tentation d'y faire passer les dépenses ordinaires qui gênent pour équilibrer le Budget ordinaire.

Il n'est pas plus difficile d'empêcher ces opérations que d'empêcher un virement quelconque et les Chambres, quand elles le veulent, sont parfaitement capables d'éventer les supercheries de ce genre qui se produisent même en l'absence de Budget extraordinaire

Les découverts du Trésor, la dette flottante, les emprunts déguisés et autres expédients servent couramment, malgré le Budget universel et unique, à faire payer hors de ce Budget les dépenses qui gênent pour l'équilibrer ou à procurer indirectement les ressources nécessaires à cet équilibre.

Il faut citer quelques exemples :

En 1906, M. Caillaux proposait de transformer les primes à la marine marchande en annuités égales, c'était le moyen d'atténuer les charges affé-

(1) *Infra*. II^me^ Partie, Chapitre II, Section IV, XVIII. Budget extraordinaire.

rentes aux années actuelles aux dépens des générations futures.

En 1910, on proposait d'extraire du Budget de 1910 les crédits relatifs aux travaux complémentaires du Réseau de l'Etat et d'ouvrir un compte spécial alimenté par des obligations à court terme. Il est juste de dire que la Commission des finances du Sénat se rendit aussitôt compte du but poursuivi à savoir l'allègement momentané du Budget, de 30 millions, aux dépens de la dette flottante, et écarta l'opération.

Le 6 Septembre 1911, l'Etat, par convention avec la Compagnie des Chemins de fer de l'Est, stipulait à son profit le remboursement à son gré en 1912 et, s'il y avait lieu, pendant les exercices suivants, des 158.720.000 francs dus jusqu'à cette époque, mais à terme incertain, par cette Compagnie à titre de garantie d'intérêts, et ce pour équilibrer le Budget de 1912.

La Compagnie, pour rembourser cette somme, empruntait à 3.75 °/₀, amortissement non compris, et si, jusqu'au 31 Décembre 1934, les résultats d'un exercice étaient insuffisants pour permettre à la Compagnie de faire face à l'annuité de cet emprunt, elle pouvait se faire avancer par l'Etat les sommes nécessaires au titre de la garantie d'intérêts qui continuait à fonctionner comme précédemment et qui prenait à son compte, annuellement et jusqu'au 31 Décembre 1934, les charges effectives de l'emprunt de la Compagnie.

Dans ces conditions, l'opération se ramenait à un emprunt déguisé par l'intermédiaire de la Compagnie de l'Est, emprunt qui revenait pour l'Etat à un taux peu éloigné de 4 °/₀, amortissement non compris, tandis que si l'Etat avait

emprunté directement, il aurait pu certainement, en 1911, emprunter à 3 % ; mais cette opération permettait de boucler le Budget sans emprunt ni impôts nouveaux, de sorte enfin que non seulement l'universalité, l'unité du Budget et la prohibition des Budgets extraordinaires ne suffisent pas à empêcher ces pratiques fâcheuses mais, au contraire, elles créent dans les écritures par le mélange de toutes les recettes et de toutes les dépenses une obscurité qui constitue le milieu le plus favorable à leur développement.

Enfin, dit-on, au point de vue de la forme, le Budget extraordinaire se prête à une pratique détestable, le morcellement du total des dépenses, en rendant la totalisation des charges publiques sinon impossible au moins très difficile.

Dans le Budget général universel et unique on est bien obligé de procéder par récapitulations successives :

Pour les recettes, on récapitule premièrement par paragraphe, deuxièmement par Recettes recouvrables en France et Recettes recouvrables en Algérie et troisièmement par une récapitulation générale des recettes,

Pour les dépenses, on récapitule : premièrement dans chaque Ministère par sections et par parties, certains Ministères comportent ainsi quatre récapitulations, et enfin en cinq grandes parties pour la récapitulation générale des dépenses.

Signalons en passant que l'unité tant préconisée pour le document qui doit donner la possibilité d'obtenir le résultat par deux additions et une soustraction, est singulièrement rompue par toutes ces récapitulations successives, de sorte qu'on se demande en quoi il est plus compliqué de compulser

les 26 pages du Compte rendu nécessaires à la récapitulation des recettes et les 83 pages du même volume nécessaires à celle des dépenses, que de grouper les soldes de divers comptes dont les développements ne tiendraient pas plus de place pour aboutir à un bilan unique.

Quoiqu'il en soit, puisque les récapitulations ne sont pas incompatibles avec le système actuel, il est bien facile d'éviter le morcellement du total des dépenses, on en sera quitte pour une récapitulation de plus ; c'est d'ailleurs ce que font les Russes depuis quelque temps, ainsi qu'il ressort de leur budget de 1913 comparé à celui de 1912 ci-après :

	1912 EN ROUBLES	1913 EN ROUBLES
Recettes ordinaires.	2.896.519.261	3.169.142.828
Recettes extraordinaires. . . .	5.400.000	10.000.000
TOTAL	2.901.919.261	3.179.142.828
Prélèvements sur les disponibilités du Trésor	100.000.000	29.264.133
TOTAL GÉNÉRAL DES RECETTES . .	3.001.919.261	3.208.406.961
Dépenses ordinaires	2.669.034.806	2.987.784.205
Dépenses extraordinaires . . .	332.884.445	220.622.656
TOTAL GÉNÉRAL DES DÉPENSES . .	3.001.919.261	3.208.406.961

On ne s'explique vraiment pas la prévention qui existe contre l'emploi des Budgets extraordinaires et l'obstination à vouloir mélanger les opérations ordinaires avec les opérations extraordinaires, alors que ces opérations sont de nature aussi différente et produisent des résultats absolument opposés.

Les opérations ordinaires sont celles qui se reproduisent régulièrement tous les ans et qui doivent se régler, s'amortir tous les ans ; en recettes c'est la perception de l'impôt, des revenus annuels ; en dépenses c'est le payement avec ces ressources des frais qui reviennent également chaque année : dépenses d'entretien, d'administration courante qui ne laissent généralement après elles aucune contre-partie active, qui doivent être amorties chaque année.

Les opérations extraordinaires sont celles qui ont lieu accidentellement et dont l'allure n'a rien de régulier d'une année à une autre ; en recettes ce sont les produits accidentels, les excédents des recettes ordinaires sur les dépenses ordinaires qui sont également accidentels, les prélèvements sur les disponibilités du Trésor comme dans le budget russe et, si tout cela ne suffit pas, les ressources d'emprunt ; en dépenses, ce sont les grosses réparations qui par leur ampleur ou leur cause accidentelle dépassent les moyens habituels de l'entretien courant, ce sont les créations d'immeubles, de voies de communication, d'ouvrages et d'outillages destinés à la Défense nationale, dépenses laissant généralement après elles une contre-partie active ou ne devant pas être amorties dans une seule année, comme les grosses réparations.

Il existe déjà dans le Budget général un paragraphe, § 5, intitulé « Ressources exceptionnelles », pourquoi laisser subsister dans le § 3, « Produits

et revenus du Domaine de l'Etat », des produits qui ne sont pas des revenus, qui sont au contraire essentiellement accidentels comme les produits des aliénations d'objets mobiliers et d'immeubles, d'épaves et de successions en déshérence, et dans le § 4 : des recettes *accidentelles à divers titres*, des produits d'aliénation d'immeubles aux colonies, des remboursements de créance par la Grèce ou par la Chine et pourquoi ne pas grouper tout cela dans le § 5 de façon à permettre de se rendre compte de l'importance de ces recettes extraordinaires et de façon à ne pas compter sur elles pour alimenter le Train de Maison.

Le Budget général des dépenses est divisé en cinq grands compartiments correspondant à des rubriques générales, lesquelles constituent au fond autant de grands comptes ; où serait le mal si on faisait une sixième partie, un sixième grand compte qui, lui, comprendrait toutes les dépenses extraordinaires actuellement éparses dans chaque Ministère, présenterait l'aspect de la 3e partie : « Services généraux des Ministères », mais en détaillant par Ministère, non pas les Services généraux, mais les « Dépenses extraordinaires des Ministères » ? Où serait le mal si on rapprochait de cette 6e partie des Dépenses extraordinaires le § 5 des ressources exceptionnelles, sauf à les disjoindre lors de la récapitulation générale et à les remettre respectivement à leur place : du § 5 pour les recettes et de la 6e partie pour les dépenses ?

En quoi le Budget général, ainsi conçu et présenté, serait-il moins *universel et moins unique* ?

SECTION VII

Détermination des dépenses du Train de Maison de l'Etat pour une période fixe et Affectation exclusive de l'Impôt au Service de ces Dépenses, le tout par une loi constitutionnelle.

Le principe de la distinction entre les dépenses ordinaires du Train de Maison et les dépenses extraordinaires étant admis, il importe de déterminer quelles sont les dépenses qui constitueront le Train de Maison et qu'il est juste et raisonnable de demander à l'impôt de couvrir. Dans quelle forme pourra être faite cette détermination et quelle sera l'autorité assez puissante pour endiguer le flot montant des dépenses en limitant, au moins pour une période, l'initiative dépensière des gouvernants et l'omnipotence des Chambres toujours prêtes à s'associer aux augmentations de dépenses dès qu'elles y aperçoivent un intérêt politique ?

Nous l'avons dit déjà : Pour nous les dépenses d'administration courante et d'entretien, celles d'intérêts et d'arrérages qui se reproduisent annuellement sont seules les charges naturelles des revenus, parce qu'elles ont le même caractère de périodicité annuelle ; seules elles peuvent être couvertes par l'Impôt, revenu de l'Etat.

Toutes autres dépenses extraordinaires, exceptionnelles dont la périodicité est irrégulière, ou dépasse l'année, ou dont le profit s'étend à plusieurs générations, ne peuvent pas être supportées

par un seul exercice, ne peuvent pas et ne doivent pas être couvertes au moins directement par l'Impôt.

Ces dépenses doivent être couvertes par des ressources exceptionnelles : excédent des ressources ordinaires s'il y en a, ressources accidentelles et surtout emprunt, amortissable au cours d'une durée autant que possible égale à la durée des ouvrages exécutés ou du matériel acquis.

L'intérêt et l'amortissement de ces emprunts ayant un caractère annuel deviennent une charge des revenus et peuvent être couverts directement par l'impôt annuel, c'est même le vrai moyen de répartir équitablement les dépenses exceptionnelles entre les générations successives qui en profitent.

Mais ces règles ne suffiront point à enrayer l'accroissement des impôts existants, ni la création d'impôts nouveaux, parce qu'elles manquent d'une sanction et surtout parce qu'elles n'empêcheront point les gouvernants de créer de nouveaux services, de dire que les dépenses nées de ces créations sont périodiques, qu'ils ont par suite le droit d'accroître les impôts pour les couvrir, qu'ils puisent ce droit dans cette considération que l'impôt est l'accomplissement du devoir de solidarité sociale, que, selon la conscience plus ou moins développée qu'en tant que gouvernants ils ont de ce devoir, ils ont le pouvoir d'exiger des individus leur contribution pécuniaire à cette œuvre et de fixer en conséquence l'importance de l'Impôt. (1)

C'est là une conception philosophique, ça ne saurait être le dernier mot d'une législation positive, car c'est attribuer aux gouvernants des

(1) Boucard et Jèze. *Cours élémentaire de Science des Finances*, page 230.

pouvoirs que les individus composant la société ne leur ont certainement pas conférés et qu'ils ne doivent pas leur abandonner ainsi.

C'est admettre qu'au-dessus des citoyens, dont les gouvernants tiennent leurs pouvoirs, il y a la conscience de ces gouvernants ou des principes supérieurs capables d'étendre ces pouvoirs au delà de ceux librement conférés.

C'est la négation même du régime républicain et de tout régime de Self-Government.

Qu'il existe un devoir social, que l'évolution naturelle de toutes choses élargisse avec le temps la conception de ce devoir, nul n'y contredira.

Mais que les individus vivant dans les liens du même pacte social abdiquent définitivement le droit de constater eux-mêmes les nouvelles exigences de ce devoir social,

Qu'une législation positive établisse autre chose que des droits et des obligations bien définis avec les sanctions nécessaires,

Et qu'enfin les gouvernants du moment s'arrogent le pouvoir de constater sans contrôle l'extension du devoir social et d'y pourvoir,

Cela n'est pas admissible, parce que ce serait reconnaître à ces gouvernants des pouvoirs exorbitants leur donnant un droit absolu sur la fortune de chaque citoyen ; en effet, grâce à ces pouvoirs, des cœurs trop attendris ou des politiciens trop à l'affût des surenchères électorales auraient vite fait d'activer la progression de l'impôt jusqu'à en faire un instrument de répartition des richesses.

Or, quel est le pacte social, quelle est la constitution qui admettra que l'impôt puisse être autre chose qu'un moyen de *juste* répartition des charges sociales entre tous les citoyens?

Royer-Collard disait beaucoup mieux à ce sujet : « La raison de l'impôt, c'est la dépense, la raison « de la dépense ce sont les services, ainsi les ser- « vices sont la dernière et véritable raison de l'im- « pôt. Ce qui se passe entre le Gouvernement et la « Chambre dans la proposition de la loi annuelle de « finances en est la preuve.

« Sont-ce les chiffres abstraits de la dépense que « le Gouvernement présente pour obtenir l'Impôt ? « Non, le consentement serait impossible faute de « motifs. Mais le Gouvernement allègue les diffé- « rents services dont il est chargé : il les énumère, « les expose, les détaille : il dit de ceux-ci qu'ils sont « *indispensables*, de ceux-là qu'ils sont *très utiles* ; « il vante l'ordre, l'intelligence, l'économie qui « règnent dans tous .. » (1)

Et la déclaration des Droits de l'homme dans son article 14 dit encore mieux :

« Tous les citoyens ont droit de constater *la* « *nécessité* de la contribution publique, de *la con-* « *sentir librement*, d'en suivre l'emploi et d'en déter- « miner la quotité, l'assiette, le recouvrement et la « **durée**. »

Si donc nous avons établi comme nous le croyons que l'indécision, dans laquelle on a vécu jusqu'ici au sujet de la définition de l'impôt ou pour mieux dire au sujet de l'affectation que doivent avoir les produits de l'impôt, est une des principales causes du désordre constaté dans nos finances et de l'augmentation continuelle des dépenses, il faut indiquer le remède sur ce point spécial.

---

(1) P. Leroy-Beaulieu. *Traité de la Science des Finances*. tome II, 6e édition, page 78.

A notre avis, c'est le pacte social, c'est la Constitution du pays qui, consacrant par une législation positive la volonté souveraine des citoyens, peut seule définir avec autorité quel est le devoir de solidarité sociale du moment et quelles sont les dépenses qui y correspondront pendant une période déterminée.

Une loi constitutionnelle déterminerait donc pour une durée de 15 ou 20 ans, en les individualisant si possible, en les énumérant si c'est nécessaire, les dépenses qui constitueront pendant cette période le Train de Maison de l'Etat; la même loi fixerait la proportion de la majoration à admettre comme conséquence de la progression normale des services, et elle affecterait formellement et exclusivement le produit des impôts, à couvrir ces dépenses du *Train de Maison*. Bien entendu, l'intérêt et l'amortissement des emprunts publics contractés au cours de la période seraient également couverts par l'impôt, ces dépenses prenant un caractère annuel et devenant par suite une charge des revenus, et la discussion publique à laquelle donnerait lieu la fixation de ces emprunts étant une garantie susceptible de remplacer celle de la consécration par la loi constitutionnelle.

Nous estimons que la mise en mouvement d'une loi constitutionnelle, avec les formalités spéciales qu'elle comporte, tant pour la créer que pour la modifier ou l'abroger, est absolument indispensable à la garantie de l'organisation proposée ; car dans ces dernières années on a pris l'habitude de modifier trop facilement, au gré des besoins du moment, les lois usuelles qui ne présentent plus par suite ni l'autorité ni la stabilité désirables.

Si, pendant la période fixée, des besoins nou-

veaux se manifestaient, on aurait tout le temps de les étudier, de les préciser; 15 ou 20 ans ne sont pas de trop pour présenter convenablement un ensemble de réformes et c'est peu de chose dans la vie d'une nation.

Si ces besoins devenaient plus impérieux, les lois constitutionnelles, quoique plus stables que les autres, sont cependant révisables, et il faut espérer que les générations futures envisageront avec moins de terreur que les nôtres l'éventualité de ces révisions nécessaires.

SECTION VIII

Exercice ou Gestion. — Lenteur et, par suite, inefficacité du contrôle actuel

Nous avons dit que la base du système financier, actuellement existant, était le Budget exécuté par exercice, l'Exercice étant l'ensemble des services faits ou des droits acquis pendant l'année financière, et les comptes de cet ensemble ne devant être arrêtés et clôturés que quand la dernière opération s'y trouvant comprise était elle-même achevée et apurée dans les formes voulues.

Théoriquement, ce système semble être le plus rationnel, il permet de se rendre un compte exact de ce que chaque année a produit ou coûté et surtout de rapprocher l'exécution des prévisions en assurant ainsi un contrôle qui, à première vue, paraît infaillible ;

Pratiquement les complications et les lenteurs invraisemblables auxquelles donne lieu ce contrôle, lui enlèvent tous ses avantages et justifient toutes les critiques.

Un premier inconvénient du système c'est qu'il ne donne le résultat de l'exercice ni à la fin de l'année, ni même plusieurs années après.

Il s'ensuit qu'il faut faire autant de comptabilités distinctes et indépendantes les unes des autres qu'il y a d'exercices en cours, souvent cinq ou six.

Pour se faire une idée de la complication du système entrons dans le détail de son fonctionnement :

Jusqu'à la fin de Janvier de l'année suivant celle dont l'exercice porte le millésime, on peut

au moins pour certaines dépenses, dans la limite des crédits ouverts à cet exercice, les engager, ordonnancer des payements et effectuer des payements sur cet exercice,

Jusqu'à la fin de Mars de l'année suivant celle dont l'exercice porte le millésime, on peut seulement ordonnancer et effectuer des payements et des recouvrements sur cet exercice, on ne peut plus engager de dépenses,

Jusqu'à la fin d'Avril de cette même année on ne peut plus qu'effectuer des payements et des recouvrements sur cet exercice,

Pendant toute l'année suivant celle dont l'exercice porte le millésime, et jusqu'à son 31 Décembre, de nouvelles créances peuvent être admises au compte de cet exercice et au compte de chacun des trois exercices précédents non encore atteints par la déchéance quinquennale,

Ces nouvelles créances ne peuvent être admises qu'en vertu de crédits additionnels aux restes à payer de chaque exercice conformément à la loi du 14 Décembre 1874 :

Ces crédits additionnels sont supplémentaires ou extraordinaires :

Supplémentaires et nécessités par un service existant déjà, service voté à crédits évaluatifs, ils peuvent être donnés par un décret rendu en Conseil d'Etat, tandis que nécessités par un service déjà existant, mais à crédits limitatifs, ils ne peuvent être donnés que par une loi ;

Extraordinaires et nécessités par un besoin nouveau et inattendu ils peuvent être donnés par un décret, tandis que nécessités par la création d'un service nouveau ils ne peuvent être donnés que par une loi.

Pendant toute l'année suivant celle dont l'exercice porte le nom, et jusqu'à son 31 Décembre, les payements effectués aux colonies peuvent être portés au compte de cet exercice pourvu qu'ils aient été notifiés en France avant le dit 31 Décembre.

En résumé, l'exercice comprend les faits actifs ou passifs ayant pris naissance au cours de l'année civile dont il porte le nom, et pour certains faits, jusqu'au 31 Janvier de l'année suivante.

La clôture de l'exercice a lieu au 31 Avril de l'année suivant celle dont il porte le millésime, mais cet exercice peut encore être modifié jusqu'au 31 Décembre de cette année suivante. Il peut même être modifié en vertu de crédits additionnels jusqu'à son arrivée à la déchéance quinquennale qui a lieu le 31 Décembre de la quatrième année suivant celle dont il porte le millésime.

Il n'est pas impossible de suivre tous ces détails, mais on ne peut le faire qu'en recourant à cette multiplicité des comptes que le système actuel condamme si énergiquement comme complication inutile et moyen de dérouter la clairvoyance du contrôle.

En fait les Ministères tiennent ces comptes, puisque l'on trouve dans chaque Ministère les « Dépenses des exercices clos » et les « Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance », mais nous leur reprochons de ne présenter aucune garantie, d'être des comptes séparés et de former des comptabilités multiples, tandis qu'ils devraient faire partie d'une seule comptabilité, celle de l'Etat, et être reliés entre eux par le lien du Bilan unique.

Nous leur reprochons surtout d'être une complication inutile, parce que sans résultat pratique.

Le résultat qu'on a visé principalement est celui

d'obtenir un contrôle efficace ; voyons ce qu'on a réalisé au moins en ce qui concerne le contrôle politique, celui qui atteint les ministres.

Les comptes des ministres doivent être déposés au plus tard dans les premiers jours de Janvier de l'année qui suit la clôture de l'exercice, il n'en es jamais ainsi ; le Ministre des finances se borne à déposer à cette date le projet de loi des comptes et à annoncer que les comptes eux-mêmes seront déposés ultérieurement.

La Commission de vérification des comptes des ministres procède, dès qu'elle le peut, à ses opérations qui consistent principalement à vérifier la conformité des documents publiés par les ministres, avec les écritures officielles.

Les mêmes comptes sont soumis à la Cour des Comptes qui doit principalement vérifier d'après les comptes individuels des comptables et leurs pièces justificatives l'exactitude des comptes généraux publiés par le Ministre des finances et par chaque ministre ; elle en déclare la conformité.

Enfin, les Chambres, munies des *avis* de la Commission de vérification et de la Cour des Comptes, vont pouvoir rapprocher l'exécution de la prévision, connaître le résultat définitif de l'Exercice et statuer par la loi des comptes sur l'approbation à lui donner.

Mais il n'existe aucun délai dans lequel cette loi doive être rendue, de sorte qu'elle intervient généralement 8, 10 et même 12 ans après l'exécution du Budget.

La stabilité ministérielle telle qu'elle se pratique dans notre régime parlementaire ne permet évidemment pas d'espérer que les ministres responsables soient encore en fonction dix ans après ; en

outre, le plus grand nombre des administrateurs qui ont participé à l'exécution de ce budget sont morts ou n'appartiennent plus à l'Administration ; aussi la loi des comptes n'intéresse-t-elle plus personne, elle ne se discute même pas, elle est votée devant les banquettes avec plusieurs autres lois des comptes que le « Parlement a pris l'habitude de laisser s'ac- « cumuler pour les liquider en bloc, manifestant « ainsi son sentiment qu'il accomplit une corvée « fastidieuse et, en quelque sorte, inutile ». (1)

Eh oui, cette corvée est inutile, doublement inutile, parce qu'elle arrive dix ans trop tard et parce qu'elle donne un résultat ridicule en proportion de l'apparat déployé.

Au bout de dix ans on vient nous dire :

Nous avions prévu pour tel exercice qu'on dépenserait 4 milliards et qu'on encaisserait 4 milliards ; en réalité, nous avons dépensé 4 milliards et 10 millions et nous avons encaissé 3 milliards et 990 millions ; cet exercice, vécu il y a dix ans, est donc en déficit de 20 millions.

Eh bien, on ne remue pas 4 milliards par an simplement pour le plaisir de fournir dix ans après, avec une pareille sérénité, un résultat aussi indigent !

Cette balance arithmétique où tout cadre au centime est peut-être merveilleuse, mais c'est un travail absolument stérile.

Ce qu'il nous faut connaître, ce n'est pas seulement le fonds de la caisse au centime près, c'est surtout l'effet économique produit par cette dépense énorme de 4 milliards qui se renouvelle chaque année.

---

(1) Boucard et Jèze. *Cours élémentaire de Science des Finances*, page 534.

Nos meubles, nos immeubles s'en sont-ils accrus ? Nos créances sont-elles bonnes, les rentrées se font-elles à l'échéance ? Nos dettes se sont-elles diminuées, les amortissements sont-ils sincères, se font-ils régulièrement ? Les règlements de toutes nos dépenses sont-ils opérés, ou le retard sur certains est-il anormal ?

Voilà ce qu'il nous faut savoir, et pas dix ans après, mais tout de suite, dans l'année même de la clôture de l'exercice, si nous voulons pouvoir relever utilement les erreurs qui y ont été commises.

Et c'est pour un semblable résultat qu'on a embarrassé la comptabilité publique de ce principe de la spécialité de l'exercice se survivant à lui-même tant que toutes ses opérations ne sont pas réglées, et du chevauchement des cinq ou six autres budgets restant parallèlement ouverts avec lui !

Sans doute, on objectera que les membres du Parlement peuvent interpeller, dès le dépôt des comptes, et demander à leur sujet toutes les explications nécessaires.

Mais, outre que le Gouvernement ne manquera pas d'écarter ces demandes en proposant le renvoi au moment de la discussion de la loi des comptes, c'est-à-dire à 10 ans ; outre cela, disons-nous, de deux choses l'une : ou bien toutes ces formalités et complications de la spécialité de l'exercice sont utiles et il faut y satisfaire sérieusement et dans un délai raisonnable, ou bien elles sont inutiles et il faut les supprimer complètement.

A notre avis, il faut les supprimer et les remplacer par le système de Gestion. On connaît la différence de ce système avec celui de l'Exercice.

Dans le système de Gestion l'année financière finit avec l'année civile au 31 Décembre, sans aucun délai complémentaire pour engager certaines dépenses, pour ordonnancer ou payer certaines autres et pour admettre de nouvelles créances. Dans ce système, les faits comptables appartiennent à l'année dans laquelle ils sont exécutés, tandis que dans le système de l'Exercice ils appartiennent à l'année dans laquelle ils ont pris naissance.

Dans le système de Gestion les écritures sont arrêtées définitivement au 31 Décembre de chaque année. Tout ce qui reste à payer et tout ce qui reste à recouvrer est porté au compte du Budget suivant.

C'est ainsi du moins que ce système est pratiqué dans les pays qui l'ont adopté, l'Angleterre et l'Italie.

Deux inconvénients sont reprochés à ce système :

1° Il ne donne pas, comme l'Exercice, exactement ce que chaque année a produit et coûté, et il est plus difficile d'y suivre la concordance entre les dépenses faites et les crédits correspondants ;

2° Il permet en retardant de gros payements ou en accélérant des encaissements importants de faire apparaître l'exercice en excédent ou en déficit selon les besoins du moment.

Il ne faut pas exagérer ces inconvénients : « Nous voyons, en effet, au bout de chaque période « de douze mois, les restes de l'année précédente « compenser presque exactement, dans les Budgets « anglais, les restes reportés à l'année suivante. Ce « que nous appelons la seconde année de l'exer-

« cice, se balance toujours, sans différence sensi-
« ble, d'une gestion à l'autre.

« En France cela se produit également, les
« reports annuels sur la seconde année de l'exer-
« cice représentant toujours à peu près 2 1/2 °/₀
« des recettes totales et 10 à 11 °/₀ des dépenses
« totales.

« Chaque année prend de la précédente presque
« autant qu'elle rend à la suivante et, par consé-
« quent, aboutit intrinsèquement à des résultats
« complets et comparables.

« La comptabilité par gestion est celle adoptée
« par le commerce et *exigée* par la loi, lorsqu'elle
« prescrit le Bilan. C'est le système des grandes
« sociétés financières, mitigé chez les Banques par
« le réescompte en fin de chaque année du porte-
« feuille, c'est-à-dire par l'attribution à chaque année,
« proportionnellement au nombre de jours courus
« ou à courir de la part revenant à chacune d'elles
« dans le produit des escomptes d'effets dont
« l'échéance dépasse le 31 Décembre... »

Et M. Stourm conclut : « A défaut du procédé
« des situations provisoires, dont nous venons de
« parler, autant vaut se résoudre à suivre l'exem-
« ple de l'Angleterre et de l'Italie en impatronisant
« chez nous les comptes par gestion ». (1)

MM. Boucard et Jèze, après avoir rappelé le système des estimations provisoires du baron Louis, ajoutées aux opérations de Caisse, ces dernières arrêtées définitivement le 31 Décembre, et l'avoir reconnu sans aucun doute préférable à celui de l'Exercice, estiment également que le système de la Gestion tel qu'il fonctionne en Angleterre, aux Etats-

(1) Stourm. *Le Budget*, page 117 et suivantes.

Unis ou en Italie est encore bien supérieur à ce système des situations provisoires. (1).

Un grand avantage du système de Gestion, c'est la rapidité du résultat. La comptabilité par Gestion se trouve pour ainsi dire toujours prête. Elle peut à tout moment être arrêtée et dressée, ce qui permet de baser les prévisions pour les exercices à venir sur des résultats plus rapprochés de l'exécution et par suite beaucoup plus précis. L'exactitude des prévisions si remarquable en Angleterre tient pour une très grande part à l'emploi du système de Gestion.

En instituant une comptabilité moins rudimentaire que celle du Budget, en s'inspirant de l'idée du baron Louis et surtout de la pratique du réescompte du portefeuille dans les banques, on peut faire disparaître les deux inconvénients signalés ci-dessus, de ne pas donner tout le produit et toute la dépense vraiment afférents à l'année et de faciliter, par les retards de payements ou les anticipations d'encaissements, la modification, au gré du moment, du résultat de l'année.

Il suffit, et c'est ce que nous proposons plus loin dans « l'Exposé du système de comptabilité proposé » :

1° De porter au crédit de l'année financière par un compte « Restes à recouvrer » qui n'est autre qu'un compte de « Débiteurs divers » toutes les sommes dues à l'Etat au cours de cette année, non encore encaissées au 31 Décembre, mais dûment constatées à cette date à la charge des redevables de l'Etat ;

2° De porter au débit de l'année financière par

---

(1) Boucard et Jèze. *Cours élémentaire de Science des Finances*, page 26.

un compte « Exercices en apurement » qui n'est autre qu'un compte de « Créditeurs divers » toutes les dépenses ou droits acquis contre l'Etat au cours de cette année, non encore payés au 31 Décembre, mais dûment constatés à cette date.

Dans ces conditions, le compte de Gestion de l'année ne se prêtera plus aux retards de payements voulus ni aux anticipations intentionnelles d'encaissements, il ne sera plus un obstacle pour le contrôle, il comprendra à peu près tout ce que l'année aura produit ou coûté, et si au 31 Décembre il reste quelque chose en dehors du compte de Gestion, il ne s'agira plus que de sommes peu importantes :

En recettes 15 à 20 millions environ, en dépenses 20 à 30 millions environ, c'est-à-dire des sommes d'ordre négligeable par rapport au chiffre total du Budget, 4 à 5 milliards.

La substitution de la Gestion à l'Exercice améliorerait certainement le fonctionnement du contrôle, mais il y a d'autres modifications à apporter à ce service.

Le Trésor a usurpé la qualité de banquier de l'Etat ; or, il ne peut pas remplir cette fonction, car il n'a ni fonds ni crédits personnels, n'ayant aucune personnalité civile distincte de celle de l'Etat. Il ne peut prêter à l'Etat que le propre argent de l'Etat.

S'il est indispensable ou même simplement utile à l'Etat d'avoir le concours d'une banque pour l'exécution de son Budget, pourquoi ne pas étendre le rôle de cette banque à toutes les opérations matérielles de maniement d'espèces qu'elle effectuera aussi bien, pour ne pas dire mieux, que

les agents du Trésor, réservant à ces agents ce que la Banque pourrait ne pas faire aussi bien qu'eux, la vérification des titres au point de vue des règles spéciales à l'Administration. La Banque de France, avec son réseau si complet de succursales, déjà chargée d'approvisionner le numéraire nécessaire sur les différents points du territoire, n'est-elle pas toute indiquée pour remplir ce rôle, non pas de caissier, mais de banquier de l'Etat, recevant et payant pour lui en compte courant.

Sans parler de l'économie et de la sécurité qui en résulteraient certainement pour l'Etat, le contrôle en serait grandement facilité et simplifié et il pourrait agir d'une façon plus efficace sur les services du Trésor organisés d'une autre manière.

Dans l'organisation actuelle du Trésor, les fonctions de comptable et celles de caissier-payeur, c'est-à-dire gardien de valeurs, sont réunies dans les mêmes mains, le Contrôle si nécessaire du comptable sur le gardien de valeurs n'existe donc pas. Aussi, il n'est pas admissible qu'on maintienne cette fiction, qui n'est ni légale ni conforme aux faits, du Trésor banquier de l'Etat, en vertu de laquelle on a toléré jusqu'à présent cette situation anormale dans laquelle toute une partie de la comptabilité publique est ouverte et tenue au nom d'une entité qui n'existe ni en fait ni en droit.

Il n'est point exagéré de dire que c'est pour avoir usurpé le rôle de Banquier de l'Etat et avoir négligé sa principale fonction, celle de caissier-payeur, qui consiste surtout à ne plus payer quand il n'y a plus d'argent, que le Trésor a développé outre mesure dans ces dernières années et la Dette flottante et les Découverts et Avances de toute sorte.

Si l'Etat avait eu un banquier, avançant véritablement son argent, on aurait au moins eu cette garantie, que le propre intérêt de ce banquier aurait fait le frein nécessaire aux avances excessives ou injustifiées.

Il faut donc instituer en dehors du Trésor un véritable banquier de l'Etat, ramener le Trésor à son véritable rôle de caissier-payeur, organiser la comptabilité générale en dehors de lui et de façon à établir sur lui, en tant que gardien de valeurs, le contrôle continuel du comptable, lequel doit avoir une indépendance absolue vis-à-vis des agents et des services du Trésor.

Il y a encore une dernière critique à faire au sujet du contrôle, exercé par la Cour des Comptes ; et nous ne voulons pas parler du contrôle exercé par cette Cour sur les comptables, car il paraît hors de critique, mais de celui qu'elle exerce sur l'exécution des budgets.

Ce Contrôle manque de sanction et il demeure par suite trop théorique.

Le Gouvernement laisse la Cour des Comptes s'isoler beaucoup trop dans sa tour d'ivoire, et il n'utilise pas comme il le devrait cette institution qui, grâce au prestige dont elle est entourée et à l'indépendance de ses membres, pourrait jouer un rôle plus prépondérant et plus agissant.

Pourquoi ne lui confierait-on pas, comme en Italie, le contrôle préventif au moyen du visa et de l'enregistrement, préalables à tout commencement d'exécution, de tous les engagements d'où dérive pour l'Etat l'obligation de payer, provenant des lois, règlements, contrats, dispositions ou actes

administratifs quelconques ? Pourquoi ne lui confierait-on pas aussi le contrôle des dépenses engagées ? Ce service actuellement assuré par un inspecteur des Finances détaché auprès de chaque Ministère, ne pourrait que gagner à emprunter l'autorité de la Cour des Comptes.

SECTION IX

Emprunts et Amortissements

A part le programme connu, mais tout à fait enfantin : « Ni emprunts, ni impôts nouveaux », on peut dire qu'en France l'Etat n'a jamais suivi aucune doctrine financière bien définie quand il s'est agi de la conduite de ses emprunts.

Il a fait, en effet, peu d'emprunts directs en ces dernières années ; mais il a emprunté de façon déguisée presque à jet continu, par l'intermédiaire de la Dette flottante, des Départements, des Communes, des Chambres de commerce, des Compagnies de chemins de fer, des grandes entreprises et autres collectivités.

Il a établi peu d'impôts nouveaux par le vocable, mais beaucoup d'impôts nouveaux par la quantité en augmentant le tarif de presque tous les impôts existants.

Ecoutons, en effet, ce que dit M. Baudin à ce sujet :

« M. Raymond Poincaré, après M. Rouvier, « avait osé dire la vérité, il l'avait proclamée avec « cet accent particulier de sincérité qui indispose « toujours le souverain, peuple ou monarque, quand « il y voit un reproche à la prodigalité ou à ses « mauvaises mœurs politiques.

« Enfin, quoiqu'il y pût mettre de précaution « et de douceur, l'avant-dernier ministre des Finan- « ces, M. Caillaux, ne pouvait se soustraire à l'obli- « gation pénible de s'associer à l'aveu de ses « devanciers. Ses paroles tendaient parfois à rassu- « rer, mais ses actes avaient plus de portée que ses « paroles. Pour en être alarmé, il suffisait de ne « pas fermer obstinément les yeux à l'éclat de la « vérité.

« En effet, quel plus clair avertissement un « ministre peut-il donner au pays, au sujet de l'état « de ses finances, que de lui proposer chaque année, « et avec une infatigable obstination, une somme « importante d'impôts ?

« Or, en 1908, M. Caillaux demandait pour « 12 millions d'impôts nouveaux, en 1909 pour « 43 millions. En 1910, il en demandait pour 48 mil- « lions, et quels impôts ! accompagnés de quelles « mesures fiscales ! Qu'on se souvienne de l'impôt « sur le capital successoral avec la suppression de la « saisine ! Pour être contraint à attacher son nom à « de telles propositions, ne fallait-il pas que M. Cail- « laux obéît à des circonstances terriblement impé- « rieuses ! Pour risquer le martyre politique, ne « fallait-il pas qu'il fût conduit par la vision d'un « devoir de salut public ! Est-ce tout ? Non encore, « l'héroïque ministre ne croyait pas suffisant le « sacrifice de sa popularité. Tout son effort n'arri- « vait pas à effacer le déficit du budget de 1910, et « il l'inscrivait, il le contresignait, il le consolidait « dans la loi de finances pour une somme de « 48 millions 1/2. » (1)

---

(1) P. Baudin. *Le Budget et le Déficit*, pages 24, 25, 26 et 27.

Quand l'Etat emprunte, il le fait, tantôt en perpétuel, tantôt en amortissable et en général sans raison bien déterminée d'adopter l'une ou l'autre de ces formes.

Il ne se préoccupe point de maintenir un rapport quelconque entre le montant des emprunts faits et à faire et le total de son actif ; il ne songe pas davantage à assurer la sincérité des amortissements inscrits au Budget ; enfin il ne sait jamais exactement la cause de l'emprunt devenu nécessaire.

Abstraction faite des conditions extérieures, l'Etat aurait toujours intérêt à emprunter en perpétuel.

En empruntant ainsi, l'Etat n'est pas obligé d'amortir à époque fixe, il évite la charge obligatoire de l'amortissement, il peut choisir son moment, il peut attendre le cours favorable en bourse ou le budget en excédent de façon à assurer la sincérité de son amortissement, car, comme l'a dit Thiers : « On n'amortit vraiment qu'avec des « excédents », et lorsque les budgets sont en déficit les amortissements qui y figurent ne sont qu'un simulacre indigne d'une administration sérieuse, ils sont même un danger parce qu'ils conduisent souvent à emprunter à un taux plus élevé que celui de l'emprunt à amortir.

Il y a cependant une limite à la possibilité d'emprunter en perpétuel ; sans doute, l'Etat, personne morale de durée indéfinie, n'a pas à envisager l'éventualité d'une liquidation à époque plus ou

moins éloignée, de sorte que le patrimoine qu'il possède garantit indéfiniment ses engagements envers les prêteurs ; mais encore faut-il que la valeur incontestable de ce patrimoine ne soit pas inférieure au total des emprunts.

Un Etat peut avoir une dette perpétuelle à peu près égale à la partie de son patrimoine dont la valeur est incontestable, c'est la mobilisation de ce patrimoine ; cette mobilisation peut être indéfinie comme la personne morale de l'Etat.

Si donc, dans le patrimoine de l'Etat il y a une valeur *incontestable* de 22 milliards, la dette perpétuelle peut atteindre 22 milliards. Et ceci fait bien apparaître l'intérêt qu'il y a à faire établir par la Comptabilité publique le résultat économique des opérations des budgets successifs, nous voulons dire, la détermination et même la saine évaluation du patrimoine de l'Etat.

Toutefois, si l'amortissement libre de l'emprunt perpétuel présente une grande supériorité au point de vue de la sincérité, il présente une grave infériorité au point de vue du résultat effectif.

On peut, en effet, poser en principe que, dans un régime parlementaire comme le nôtre, où l'initiative de toutes sortes de propositions même de celles engageant les finances de l'Etat, est permise à chacun des membres des deux Chambres et où les mandataires élus ont accepté de représenter non pas un programme, mais les intérêts particuliers de chacun de leurs électeurs, l'amortissement qui n'est pas obligatoire ne s'effectuera jamais.

Il y aura toujours quelques besoins locaux, quelques augmentations de traitement, quelques institutions sociales nouvelles que le souci de la

réélection et l'habitude de la surenchère électorale feront passer avant la nécessité d'amortir.

En résumé, l'Etat peut emprunter en perpétuel, avec amortissement facultatif, dans les limites de la valeur indiscutable de son patrimoine ; au delà il doit emprunter en amortissable avec amortissement obligatoire, sauf à transformer plus tard en perpétuel partie de ces emprunts amortissables, dans les limites de l'augmentation qu'aura pu acquérir depuis la valeur indiscutable du Patrimoine de l'Etat.

Et pour que l'amortissement obligatoire ne soit pas un vain simulacre, il faut régler les Budgets de manière qu'ils se soldent habituellement en excédent, puisqu'on n'amortit vraiment qu'avec des excédents.

Tout se tient dans une Comptabilité bien organisée : si on veut, comme nous l'avons déjà indiqué, débarrasser le Budget des opérations industrielles, faire la distinction nécessaire entre les dépenses exceptionnelles et celles du Train de Maison, fixer ces dernières par une loi constitutionnelle, on verra qu'il n'est pas impossible d'avoir un budget ordinaire de Train de Maison se soldant régulièrement en excédent : nous renvoyons, du reste, pour détails complémentaires sur cette question à l'examen des comptes de Budget ordinaire et de Budget extraordinaire que nous proposons plus loin d'établir.

2me PARTIE

RÉFORME FINANCIÈRE & COMPTABLE

La critique que nous venons de faire a mis, croyons-nous, en évidence l'opportunité qu'il y aurait à réaliser les réformes suivantes dans l'ordre spécial financier et comptable :

Donner plus de suite à l'effort financier actuellement brisé chaque année par une application maladroite des principes de l'annalité, de l'unité et de l'universalité du Budget et ce, en procédant par programmes dont l'autorité et le respect soient sérieusement assurés.

Etablir une doctrine financière pour fixer quand et comment il faut emprunter et amortir et surtout s'y conformer strictement.

Reléguer le Budget, qui n'est qu'une prévision, au second plan et lui substituer, ainsi qu'à toutes les comptabilités partielles et indépendantes du Trésor et des Ministères, le *Bilan général de l'Etat*.

Alléger le Budget de l'Etat par l'autonomie des budgets industriels et par l'industrialisation d'un nombre de plus en plus grand de services.

Remplacer le système de spécialité de l'exercice par celui de la Gestion.

Ramener le Trésor à sa véritable fonction, celle de caissier-payeur. Instituer en dehors du Trésor un véritable banquier de l'Etat. Organiser la comptabilité générale en dehors du Trésor et de façon à

établir sur lui le contrôle continuel du comptable.

Etablir le contrôle préventif de la Cour des comptes au moyen du visa et de l'enregistrement chez elle, préalablement à tout commencement d'exécution, de tous les actes, lois, règlements, contrats, dispositions et actes administratifs d'où peut découler à la charge de l'Etat l'obligation de payer.

Etablir et distinguer d'une part le Train de Maison de l'Etat dont l'importance serait fixée par une loi constitutionnelle et aux dépenses duquel il serait pourvu par les revenus, par l'impôt, et, d'autre part, les dépenses extraordinaires auxquelles il serait pourvu par les ressources exceptionnelles et par l'Emprunt.

Il nous reste à montrer qu'il est possible d'établir le Bilan général de l'Etat en l'établissant nous-même et en basant sur ce Bilan général une comptabilité à forme commerciale et industrielle donnant tout à la fois la consistance générale du Patrimoine de l'Etat et le résultat économique des opérations de chaque année.

Ce sera l'objet des deux chapitres suivants de cette deuxième partie.

CHAPITRE I

Exposé du Système de Comptabilité proposé

Possibilité de l'Etablissement d'un Bilan

Au système actuel établi sur les bases incohérentes suivantes :

Multiplicité de comptabilités dont aucune ne donne la consistance du Patrimoine général de l'Etat,

Unité de compte pour l'exploitation seulement, réalisée au moyen du seul livre de caisse ou Budget,

Annalité de ce compte le limitant aux faits de l'exploitation annuelle et rendant indépendantes les unes des autres chaque comptabilité de chaque exercice,

Universalité de ce compte donnant tous les faits de l'exploitation annuelle, mais seulement ces faits, dans un classement artificiel, sans aucun rapprochement utile entre les recettes et les dépenses ;

Nous opposons le système établi sur les bases rationnelles suivantes :

Unité de comptabilité donnant à la fois la consistance du Patrimoine général de l'Etat et le compte de ses exploitations annuelles,

Permanence de cette comptabilité cumulant les résultats et suivant, année par année, le mouvement du Patrimoine de l'Etat,

Pluralité de comptes permettant la surveillance de telles ou telles opérations et les rapprochements nécessaires,

Unité de Bilan réunissant les résultats de tous ces comptes,

Unité de caisse,

Analyse en ses derniers et plus simples éléments de chaque opération de caisse ;

De sorte que le système proposé par nous consiste, à faire le Bilan de l'Etat, à établir les comptes nécessaires pour bien marquer la répercussion des opérations du Budget sur le Patrimoine de l'Etat, à fournir non pas un simple résultat arithmétique de ces opérations du Budget, mais leur résultat économique, à donner enfin aux administrateurs de la fortune publique cette vue synthétique de la situation qui seule permet de descendre utilement ensuite aux détails, d'administrer et de contrôler d'une façon efficace et rapide. Le système que nous préconisons est d'ailleurs celui que traçait de main de maître Léon Say au Sénat dans la séance du 26 Mars 1888 ; c'est celui que nous avons indiqué plus haut (1) en détail et qui se résume ainsi : Etablir rigoureusement le *Bilan de l'Etat*, car la comptabilité actuelle ne donne que le *Bilan du Trésor* et non celui de l'Etat et répondre à cette question : « Est-il possible de faire « apparaître dans nos écritures cette situation exacte « de l'Actif et du Passif que tout commerçant doit « étudier tous les soirs pour se rendre compte de « l'état de ses affaires ? »

L'autorité de Léon Say n'a pas suffi à déterminer un mouvement de réforme, nous n'avons pas la prétention d'être plus heureux ; mais ce n'est pas une raison pour ne pas essayer de

(1) Voir *Supra*, 1re partie, chapitre II, Section I.

montrer, non plus par une dissertation, mais par le fait, que ce programme est réalisable et ce, en établissant, sinon la comptabilité elle-même, au moins un schéma très rapproché de cette comptabilité avec des chiffres de l'ordre de ceux qui se présentent dans la réalité.

Les adversaires de l'Etablissement du Bilan de l'Etat donnent de leur opposition les raisons suivantes :

Il est impossible d'évaluer exactement les immeubles et valeurs constituant le Patrimoine de l'Etat, comment par exemple évaluera-t-on un chemin de fer : d'après les dépenses de construction ? mais ces dépenses peuvent avoir été exagérées par des fautes de projet ; d'après son revenu net ? mais ce revenu peut être nul et il faudrait chaque année modifier l'évaluation suivant les variations du revenu ; d'après son utilité ? mais c'est là une qualité bien difficile à traduire en chiffres.

De sorte que toutes les évaluations de l'Actif et du Passif n'ont qu'une valeur statistique et « les « esprits qui tiennent à la précision dans les comp- « tes auront toujours quelque peine à admettre que « l'on transforme en comptes financiers des comptes « purement statistiques ». (1)

Ces arguments sont condensés et reproduits, presque chaque année, dans le Compte rendu général de l'Administration des Finances :

(1) Boucard et Jèze. *Cours élémentaire de Science des Finances*, page 530.

« S'il s'agissait de déterminer d'une façon « complète le Bilan de l'Etat, il faudrait faire « figurer au Passif toutes les dettes calculées en « capitaux et, à l'Actif la valeur des biens domaniaux, « mobiliers ou immobiliers : forêts, canaux, églises, « palais, musées, etc., et le capital que représen- « tent les industries monopolisées : chemins de fer, « manufactures, etc... Il n'a pas paru possible de « prêter à ces divers éléments de la fortune publi- « que une valeur suffisamment précise pour per- « mettre, d'après cette base, d'arriver à des résul- « tats susceptibles de trouver place dans une « comptabilité rigoureusement justifiée. L'Adminis- « tration des Finances s'est contentée, depuis 1821, « de dresser au 31 Décembre de chaque année, le « résumé des recettes et des dépenses du Trésor « public considéré comme **banquier de l'Etat,** « chargé d'accomplir, pour le compte de ce dernier, « des opérations actives et passives. » (1)

Si ces raisons étaient péremptoires elles s'appliqueraient aussi bien aux grandes Entreprises qu'à l'Etat, et il faudrait déclarer également qu'aucune de ces entreprises : Compagnies de Chemins de fer, Crédits fonciers, grandes Banques d'Etat, grandes Compagnies de navigation, n'est à même de tenir une comptabilité rigoureuse parce que l'évaluation de leur actif et de leur passif comporte certains aléa ; et cependant elles sont astreintes par la loi à faire cette comptabilité, elles la font et elles y trouvent les éléments nécessaires à la bonne conduite de leurs opérations.

---

(1) *Compte rendu de l'Administration des Finances pour 1908*, page 531.

La vérité paraît être qu'il n'est pas indispensable d'avoir une évaluation rigoureuse des divers postes de l'Actif et du Passif, pourvu qu'on procède toujours à ces évaluations d'après les mêmes méthodes.

Et cela se comprend, car ce qui est intéressant, c'est moins la valeur initiale de tel Actif ou de tel Passif que les résultats ; or, les résultats sont, en général, des soldes, des différences, des comparaisons d'un compte, d'un exercice à un autre et les différenciations qu'on fait ainsi subir aux comptes en vue d'arriver à ces résultats ont précisément pour effet d'éliminer la plupart des constantes erreurs.

Et encore qu'il subsisterait quelque incertitude sur quelques points, cette comptabilité même incertaine vaudrait toujours mieux qu'une absence de comptabilité, comme c'est le cas actuellement.

Nous ne parlons pas de la comptabilité du Trésor qui est régulièrement tenue, mais qui ne comptabilise qu'une petite partie des engagements de l'Etat, 7 ou 8 milliards sur 40 milliards, et qui a le grave inconvénient de déformer l'aspect de ces engagements par suite de la fausse et tout à fait inexacte position de banquier de l'Etat prise à tort par le Trésor. Le banquier de l'Etat serait celui qui prêterait à l'Etat son crédit et son argent personnels ; le Trésor ne peut rien faire de semblable, il ne possède rien, il n'a pas la personnalité morale, il est et il devrait rester le caissier de l'Etat. Et comme cela se pratique dans toutes les affaires, il devrait ouvrir les comptes au nom de son patron et non point au sien. En appliquant ces principes, on simplifierait beaucoup les écritures et surtout on les éclairerait singulièrement ; on ne verrait plus cer-

taines prétendues avances du Trésor, faites à l'Etat avec l'argent de l'Etat, figurer à *l'Actif* du Trésor, tandis qu'elles constituent un véritable passif de l'Etat, ni les excédents des Budgets figurer au *Passif* du Trésor, tandis qu'ils sont évidemment un actif de l'Etat. (1)

Veut-on un exemple plus frappant de l'inconvénient qu'il y a à substituer ainsi le Trésor à l'Etat :

Qu'on prenne le compte spécial du Trésor n° 20, « Avances aux Compagnies de Chemins de fer pour garanties d'intérêts » :

Ce compte est soi-disant ouvert en vertu de la loi du 8 Août 1885, art. 12, mais cette loi prescrit l'ouverture d'un compte susceptible de retracer la situation des Compagnies vis-à-vis de l'Etat en ce qui concerne les garanties d'intérêt ; or, ce compte ne retrace en fait que la situation de l'Etat vis-à-vis du Trésor du chef des garanties !

En dehors donc de cette comptabilité régulière mais critiquable du Trésor, la comptabilité générale actuelle de l'Etat, réduite comme elle l'est à l'exécution du Budget, n'est qu'une comptabilité de caisse en partie simple ; poussée uniquement à l'analyse des faits, elle renseigne à peu près sur ce que l'Etat doit aux tiers et sur ce que les tiers lui doivent ; mais elle ne renseigne nullement sur les mouvements du Patrimoine de l'Etat, parce qu'elle n'établit pas la répercussion des opérations du Budget sur ce Patrimoine.

Il ne faut pas abuser de cet argument trop facile que l'évaluation de certaines parties de l'Actif étant difficile ou délicate on tombe nécessairement

---

(1) *Compte rendu 1908*, page 531.

dans la statistique toutes les fois qu'on s'essaye à cette besogne.

Autant vaudrait renoncer tout de suite à toute espèce de comptabilité.

Les grandes entreprises ont des actifs de toute nature et de toute importance à évaluer chaque année, les difficultés qu'elles éprouvent à faire les évaluations ne les ont point encore fait renoncer à les entreprendre.

Il est dans la nature même des choses humaines qu'il y ait des défauts de projet, des fausses manœuvres, des imprévisions, des plus-values accidentelles qui existeront toujours et qui feront qu'on ne retrouvera jamais dans les actifs créés l'équivalent exact des dépenses faites.

Si donc on veut se rendre compte de la consistance du patrimoine d'une grande entreprise ou d'un Etat, il faut aborder résolument cette difficulté d'évaluation, la résoudre d'une façon ou d'une autre, mais non pas la déclarer insoluble pour n'avoir point à s'en occuper.

Au surplus, « l'Actif c'est *l'emploi* qu'a fait « l'entreprise des capitaux mis à sa disposition », (1) c'est-à-dire que la dépense, pourvu qu'elle soit régulièrement faite, est telle quelle, un actif, abstraction faite de toute comparaison avec la valeur que peut avoir couramment ailleurs l'objet produit. Si, en effet, il est désirable que la comptabilité remplisse un double but, le but comptable proprement dit qui consiste dans la justification arithmétique de l'emploi des fonds et le but économique, qui consiste dans l'appréciation de la moralité de la dépense,

(1) Daubresse, *Comptabilité Industrielle*, page 73.

il faut bien souvent se contenter de la réalisation du premier but. En tous cas, il n'appartient jamais au comptable d'apprécier si techniquement ou économiquement telle dépense a été bien faite ou non, cela est le rôle du patron, de l'administrateur ou du contrôleur.

Et quand en fin d'année, ce patron ou cet administrateur, pour fixer plus exactement la situation générale, révisera lui-même les actifs créés, les ramènera à une plus juste valeur marchande par les amortissements ou les dépréciations nécessaires, il ne viendra à l'idée de personne de dire qu'il aura fait une œuvre arithmétique et encore moins une œuvre statistique, on dira qu'il aura fait une œuvre économique et en tous cas une œuvre nécessaire.

Le système italien de logismographie constitue certainement un progrès dans cet ordre d'idées, car il donne un compte du Patrimoine de l'Etat.

C'est le système connu du Journal-Grand-Livre avec une colonne pour le montant des opérations, deux grandes divisions : comptes économiques et comptes financiers, et dans chacune de ces deux divisions autant de subdivisions qu'il est nécessaire, chacune des subdivisions comprenant une colonne de débit et une colonne de crédit, avec enfin une colonne de *variations* ou virements pour l'inscription des opérations qui n'affectent ni la situation du Patrimoine ni celle de l'ensemble des comptables. (1)

(1) *Ministère des Finances. Inspection générale. Mission en Italie. Exposé du Système de la Comptabilité logismographique et de son application en Italie*, page 5.

Dans ce système de comptabilité, qui n'est qu'une modification de la forme de la comptabilité en partie double, l'ensemble des *débits* est égal à l'ensemble des *crédits* et le total des *débits* et des *crédits* augmenté du total des virements est égal au total du *Montant des opérations*.

Cette comptabilité a donné lieu à de nombreuses critiques, elle existe en Italie, au moins dans sa forme définitive, depuis 1884-1885 et aucun autre pays n'a reconnu l'opportunité de l'adopter.

La critique la plus fondée est celle-ci : Le système fait jouer le compte *patrimoine* toute l'année à l'occasion de la moindre recette et de la moindre dépense. (1) En outre, comme on ne peut pas au Journal-Grand-Livre ouvrir un nombre indéfini de subdivisions, il a bien fallu se limiter, de sorte que plusieurs éléments d'Actif ou de Passif qui demanderaient à être suivis séparément se trouvent groupés ensemble. Il existe bien des développements parallèles, mais ce ne sont jamais que des développements extra-comptables.

Or, le Patrimoine de l'Etat ne s'augmente pas ou ne se diminue pas ainsi chaque jour, par le fait de chaque opération ; il s'augmente ou se diminue du résultat en fin d'année du compte d'exploitation que doit être le Budget et surtout du résultat des comptes d'Etablissement, de création d'Actif. Le Patrimoine logismographique manque de critique dans l'évaluation de ses éléments et de détail dans leur classification.

---

(1) *Ministère des Finances. Inspection générale. Mission en Italie. Exposé du Système de la Comptabilité logismographique et de son application en Italie*, page 13.

Et cette critique est tellement fondée que le promoteur du système, M. Cerboni, déclare lui-même qu'au point de vue de la comptabilité, il n'attache aucune importance au compte du Patrimoine qu'il n'y voit qu'un compte *de statistique*, un moyen de contrôle sur l'ensemble de la situation financière. (1)

Dans le choix de notre forme de comptabilité, nous avons cherché à éviter ces critiques. Si notre comptabilité n'est pas la plus savante qu'il soit possible d'organiser, elle est très simple, facile à exposer et surtout elle permet le raccordement des errements actuels avec les procédés et les méthodes plus modernes.

Nous avons conservé le Budget, parce que cette forme de compte est en usage partout, et si nous l'avons scindé en deux parties, Budget ordinaire et Budget extraordinaire, c'est qu'il n'est vraiment pas admissible de continuer à mélanger dans le même compte : les comptes d'exploitation et les comptes d'établissement, de création d'Actif; toutefois, ceux qui tiennent absolument au dogme de l'unité du Budget n'auront qu'à mettre sur un même état à la suite l'un de l'autre nos deux Budgets ordinaire et extraordinaire et ils y trouveront mathématiquement les mêmes totaux qu'au Budget officiel de 1908 :

Pour les Dépenses	Budget ordinaire.	3 677.574.226 05
	Budget extraor^re^.	358.729.130 10
Total au Budget officiel 1908 (Voir Compte rendu page 497).		4.036.303.356 15

(1) *Ministère des Finances. Inspection générale. Mission en Italie. Exposé du Système de la Comptabilité logismographique et de son application en Italie*, page 16.

Pour les Recettes	Budget ordinaire.	3.901.809.840 74
	Budget extraor^re^.	73.500.056 55
Total au Budget officiel 1908 (Voir Compte rendu page 413).		3.975.309.897 29
et pour le Déficit (Voir Compte rendu 1908, page 375).....		60.993.458 86

On considère généralement en France que la spécialité de l'exercice est un principe essentiel de la comptabilité publique.

L'organisation de nos comptes : « Restes à recouvrer sur les redevables de l'Etat » et « Exercices en Apurement » donne pleine satisfaction à ce principe et permettrait en outre de substituer du jour au lendemain le système de Gestion au système de la Survivance de l'Exercice, de supprimer aussitôt la période supplémentaire et de fixer la clôture de l'exercice au dernier jour même de l'année civile.

Nos comptes de Budget comprennent en effet toutes les dépenses, non pas seulement celles payées, mais celles dûment constatées au 31 Décembre de l'exercice considéré ; ils comprennent aussi toutes les recettes, non pas seulement celles encaissées, mais aussi celles dûment constatées à la charge des redevables de l'Etat au 31 Décembre de l'exercice considéré,

Et les Dépenses payées ainsi que les Recettes encaissées y sont nettement séparées des Dépenses encore dues et des Recettes à recouvrer, de sorte qu'il ne reste plus au 31 Décembre de chaque année, en dehors du Budget, que des sommes insigni-

fiantes, 15 à 20 millions de recettes à sa décharge et 20 à 30 millions de dépenses à sa charge.

Si on tient compte qu'à partir du 1er Janvier suivant on peut prescrire, en supprimant la période supplémentaire, le maintien de la procédure existante pour l'admission des nouvelles créances après exercice clos ; que le compte d' « Exercices en Apurement » peût être aménagé en sous-comptes par chaque exercice encore en cours, que les nouvelles créances admises peuvent être entrées par Profits et Pertes, on voit qu'on peut continuer à suivre en dépenses chaque exercice jusqu'à sa déchéance quinquennale et même au delà, que le principe de la spécialité de l'Exercice est entièrement respecté tout en étant concilié avec l'avantage de clôturer l'exercice au dernier jour même de l'année civile.

En ce qui concerne les recettes non encaissées, mais dont le droit est dûment constaté à la charge des redevables de l'Etat au 31 Décembre, il est également facile de subdiviser le compte de « Restes à recouvrer » en autant de sous-comptes qu'il y a d'exercices encore en cours afin d'y suivre la rentrée des recettes afférentes à chacun.

La comptabilité générale a été débarrassée de tout ce qui concerne l'ouverture des crédits, la surveillance de leur emploi, de leur insuffisance et de leur dépassement ; ce sont là, semble-t-il, des questions de procédés d'administration, d'ordre intérieur qui n'intéressent qu'indirectement le résultat général.

Ces questions peuvent être résolues par une organisation appropriée, par une véritable comptabilité auxiliaire.

Rien ne serait cependant plus facile que d'introduire si on le désirait la notion de *crédit* dans cette comptabilité.

Il suffirait de remplacer le compte de Budget par deux comptes distincts, l'un de *recettes* et l'autre de *dépenses*, chacun de ces comptes étant balancé par les crédits alloués au moyen d'une série d'écritures du genre de celle-ci : « Recettes à Dépenses : Montant du crédit alloué pour telle dépense ».

CHAPITRE II

Evaluation du Passif et de l'Actif de l'Etat

SECTION I

Evaluation du Passif de l'Etat

Nous entrons ici dans l'exposé même de notre système de comptabilité :

La première opération consiste à dresser « l'Inventaire-Bilan de l'Etat par Actif et Passif au 31 Décembre 1907 », et ce, pour permettre l'ouverture de la nouvelle comptabilité à partir du 1er Janvier 1908 ; pour arriver à ce Bilan, nous établissons tout d'abord l'Inventaire du *Passif* de l'Etat qu'il est relativement facile de fixer à peu près exactement.

L'idée qui doit présider à la classification et qui a paru la plus intéressante à mettre en vue est celle du degré d'exigibilité de chacun des éléments du Passif.

C'est, en effet, la considération d'exigibilité qui domine quand il s'agit de prendre telle mesure de trésorerie, de réaliser ou non tel emprunt ou quand on a besoin d'apprécier la situation générale.

Sous l'empire de cette idée, nous avons choisi sept comptes seulement, à Rubriques très générales empruntées autant que possible au Compte rendu général annuel de l'Administration des Finances, pour comprendre tout le Passif de l'Etat selon :

Qu'il n'est pas exigible : dette consolidée rente 3 % perpétuelle,

Qu'il est amortissable à long terme : rente 3 °/₀ amortissable et annuités diverses,

Qu'il est remboursable à long terme : cautionnements, bons du Trésor à longue échéance et fonds de concours,

Qu'il n'est remboursable que successivement et éventuellement : dette viagère,

Qu'il est remboursable à court terme : obligations et bons du Trésor à courte échéance,

Qu'il est exigible : comptes courants du Trésor créanciers et Exercices en Apurement, c'est-à-dire dépenses des exercices précédents dûment constatées mais non encore payées.

Les sept comptes du Passif, pour le détail desquels il faut se reporter aux « Annexes, § II Comptes du Passif » et aux soldes d'entrée figurant à l'avoir de chacun de ces comptes, sont :

x. Dette consolidée,
xi. Dette amortissable à long terme,
xii. Dette remboursable à long terme,
xiii. Dette viagère,
xiv. Dette à court terme.
xv. Comptes courants du Trésor créanciers,
xvi. Exercices en Apurement.

Nous allons les passer successivement en revue et donner pour chacun d'eux les explications nécessaires.

x. Dette consolidée

Ce compte qui présentait au 31 Décembre 1907 un solde créditeur de 21.933.361.934 francs, comprend exclusivement le capital que l'Etat doit aux porteurs de rente 3 °/₀ perpétuelle, capital dont le

remboursement ne peut être exigé par les porteurs à aucune époque, l'Etat n'ayant à l'égard de ces porteurs d'autre obligation que de leur payer perpétuellement l'intérêt à 3 °/₀ du capital ainsi placé en rente et s'étant réservé la faculté de racheter cette rente à toute époque soit en la payant au pair, soit en l'acquérant en bourse.

Le Compte rendu général des Finances indique pour le capital de la Rente 3 °/₀ au 31 Décembre 1907..... 22.188.361.934 »
au lieu du chiffre indiqué par nous..... ..... 21.923.361.934 »

La différence..... 265.000.000 »

provient d'une annulation d'un titre de Rentes 3 °/₀ de 7.950.000 francs représentant un capital nominal de ..... 265.000.000 »
annulation ordonnée par la loi de finances du 31 Décembre 1907 (art. 24 et 25) et réalisée par la remise à la Caisse des Dépôts et Consignations de 57 semestrialités échelonnées du 1er Avril 1908 au 1er Avril 1936 et représentant ensemble un engagement total pour l'Etat de..... 411.326.312 85 que nous retrouverons à la Dette amortissable à long terme.

Ces 265 millions représentent l'indemnité due par la Chine en réparation des dommages causés à nos nationaux par l'insurrection des Boxers (Traité du 7 Septembre 1901) qui n'était payable que par annuités et qu'on avait ainsi escomptée.

En raison de la date de la loi ayant ordonné la susdite annulation, 31 Décembre 1907, et par raison de simplification, nous avons fait figurer cette opération au 31 Décembre 1907 même, tandis que le Compte rendu général ne l'a fait figurer qu'au cours

de 1908 ; cela n'a pas d'autre importance puisque nous nous retrouvons d'accord avec le Compte rendu au 31 Décembre 1908 sur le solde à reporter soit sur le chiffre de..... 21.923.361.934 »

Le service des arrérages de ce capital correspondant à la Rente 3 °/₀ a exigé en 1908 une dépense de ..... 655.866.626 »

XI. Dette amortissable à long terme

Ce compte qui présentait au 31 Décembre 1907 un solde créditeur de..... 13.721.505.129 38 comprend la rente 3 °/₀ amortissable et diverses dettes payables par annuités.

Le détail de ce solde est reproduit ci-dessous par catégories de créanciers d'après le compte même de notre Grand-Livre, « Dette amortissable à long terme », qui figure ci-après aux tableaux-annexes :

1° Porteurs de rente 3 °/₀, amortissable par annuités.....	6.671.355.665 »	
2° Caisse des Dépôts et Consignations :		
Annuités terminables en 1913 784.812.000 »		
Amort[t] de la Rente 3 °/₀ 1901 411.326 312 85		1.196 138 312 85
3° Compagnies de Chemins de fer.....	5.822.210.677 09	
4° Canaux d'Orléans et du Loing (rachat).....	6.978.548 69	
5° Départements, villes ou communes.....	24.292.112 07	
6° Caisse Nationale d'Epargne.	529.813 68	
		13.721.505.129 38

Les chiffres ci-dessus représentent non pas seulement le capital restant dû au 31 Décembre 1907 à chaque catégorie de créanciers, mais le montant des annuités remises à chacun d'eux et restant à acquitter au 31 Décembre 1907.

Ce montant des annuités, véritables Effets à payer remis par l'Etat, constitue le véritable engagement de l'Etat, celui qu'une comptabilité régulière au moment où elle se crée doit prendre en charge.

Mais comme dans ces annuités, sont compris, pour une somme très importante, des intérêts dont la créance quoique non encore échue au 31 Décembre 1907 est certainement née, on ouvrira un compte d'ordre sous la rubrique : « Réescompte des Annuités » qui étant débité du total de tous ces intérêts, soit de..... 6.712.085.365 79
fera à l'Actif la contrepartie provisionnelle nécessaire pour ramener à sa juste valeur au 31 Décembre 1907, soit à..... .... 7.009.419.763 59
le passif de l'Etat du chef de la Dette amortissable à long terme.

La pratique de ce compte « Réescompte des Annuités », a l'avantage de permettre de faire figurer au passif de l'Etat le total exact des engagements qui, bien que non encore tous échus, pèsent sur son crédit.

On verra plus loin comment le compte de « Réescompte des Annuités » se diminuera chaque année par le compte de « Profits et Pertes » des intérêts échus compris dans les annuités qui auront été payées elles-mêmes au cours de cette année.

Donnons maintenant quelques renseignements sur chacune des catégories de créanciers de l'Etat par annuités :

1° Les Porteurs de Rente 3 °/₀ amortissable

Les engagements restant en vigueur au 31 Décembre 1907 vis-à-vis de ces porteurs et comprenant capital, intérêts et amortissement, se montent à..... ..... 6.671.355.665 »

Le capital au pair des rentes 3 °/₀ amortissables a été divisé en 175 séries remboursables annuellement par voie de tirage au sort en 75 ans, de 1879 à 1953,

La dépense annuelle nécessitée par le service des intérêts et amortissement de la Rente 3 °/₀ amortissable a été pour 1908..... 158.207.075 »

2° La Caisse des Dépôts et Consignations

Les engagements de l'Etat vis-à-vis de la Caisse des Dépôts et Consignations sont de deux sortes :

1° Les 44 demi-annuités terminables en 1923 remises à cette Caisse, calculées au taux de 3 °/₀ et échelonnées de 1902 à 1923 en payement des sommes à elle dues par le Trésor au 1er Janvier 1902 pour les Caisses vicinale et scolaire, pour l'Expédition de Madagascar et du Siam, pour suppléments de pensions militaires, pour l'emprunt Morgan et pour le rachat du Canal du Midi,

Ensemble au 1er Janvier 1902. 785.565.019 84

Sur ces 44 demi-annuités, il restait dû au 31 Décembre 1907 une somme de ..... 784.812 000 »

2° Les 57 demi-annuités échelonnées de 1908 à 1936 (1er semestre seulement et remises en exécution de la loi de finances du 31 Décembre 1907, art. 24 et 25, à la Caisse des Dépôts et Consignations pour amortir un titre de rente 3 °/₀ de 7.950.000 francs portant

jouissance du 1er Octobre 1907, titre représentant un capital de 265.000.000 francs.

C'est l'opération dont on a parlé précédemment qui a diminué la Dette consolidée de 265.000.000 fr. et qui représente l'escompte de l'indemnité due par la Chine pour réparation des dommages causés à nos nationaux par l'insurrection des Boxers (traité du 7 Septembre 1901).

Ces 57 demi-annuités calculées sur le pied de 3 °/₀ représentent une somme totale de..... 411.326.312 85 restant entièrement due à la Caisse des Dépôts et Consignations au 31 Décembre 1907.

Le Service des annuités dues à cette Caisse a nécessité pour 1908 une dépense totale de..... 60.011.500 »

3° Les Compagnies de Chemins de Fer

Les annuités restant dues aux Compagnies de Chemins de fer représentent au 31 Décembre 1907 une somme totale de..... 5.822.210.677 09

Ces annuités ont été remises, en représentation des dommages et dépenses résultant de l'application du Traité de Francfort après la Guerre de 1870 à la Compagnie de l'Est,

En représentation des garanties afférentes aux années d'exploitation 1871 et 1872 aux Compagnies de l'Est, d'Orléans, du P.-L.-M. et du Midi,

En représentation de la suppression du compte de garantie due à la Ligne du Rhône au Mont-Cenis désormais incorporée à l'ancien réseau de la Compagnie P.-L.-M.,

En représentation de la soulte due à la Compa-

gnie d'Orléans à la suite d'échange de lignes entre elle et l'Etat,

En représentation de l'amortissement des *subventions* accordées par l'Etat aux Compagnies, et de l'amortissement des *avances* faites par les Compagnies, pour la construction de lignes dont les travaux sont terminés et reçus, aux Compagnies de l'Est, de l'Ouest, d'Orléans, du Midi, du P.-L.-M., du Nord et diverses,

En représentation de subventions converties en annuités et dues en vertu de conventions autres que celles approuvées par les lois du 20 Novembre 1883, aux Compagnies de l'Ouest, du P.-L.-M. et au Syndicat du Chemin de fer de ceinture de Paris (Rive droite),

En représentation d'avances en argent et en travaux faites par les Compagnies pour la construction de lignes en vertu des conventions approuvées par les lois du 20 Novembre 1883, aux Compagnies de l'Est, de l'Ouest, d'Orléans, du P.-L.-M. et du Midi.

Ces diverses annuités groupées par Compagnies, indépendamment des causes qui leur ont donné naissance, donnent pour ce qui reste dû à chacune au 31 Décembre 1907, le résultat suivant :

Compagnie de l'Est.....	1.610.036.878 71
Compagnie du P.-L.-M....	1.624.933.801 49
Compagnie du Nord.....	54.248.804 97
Compagnie d'Orléans.....	900.584.419 28
Compagnie de l'Ouest.....	657.976.549 02
Compagnie du Midi.....	791.770.572 09
Autres Compagnies.....	182.659.651 53
TOTAL	5.822.210.677 09

Le Service des annuités dues aux Compagnies de Chemins de fer a exigé en 1908 une dépense totale de..... 123.131.812 91

4° Les Canaux d'Orléans et du Loing
Rachat de Canaux

Les annuités dues sous cette rubrique se rapportent exclusivement au rachat des droits attribués à la Compagnie des Canaux d'Orléans et du Loing, rachat effectué en conformité d'une loi du 20 Mai 1863 modifiée par la loi du 21 Décembre 1872. Le restant dû sur les annuités au 31 Décembre 1907 était..... 6.978.548 69

Le Service des annuités a nécessité pour 1908 une dépense de..... 222.420 »

5° Les Départements, Villes ou Communes

Il s'agit ici d'annuités dues aux départements, villes ou communes en vertu de la loi du 20 Juin 1885 qui permet à l'Etat de rembourser à titre de subvention à ces collectivités une partie des annuités nécessaires au service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts qu'elles ont contractés pour la construction de leurs établissements d'enseignements supérieur, secondaire et primaire.

Ce système a été remplacé depuis la loi de finances du 26 Juillet 1889 par des subventions en capital, qu'on retrouve dans les opérations du Budget sous la rubrique « Services des Constructions Scolaires ».

Il est à souhaiter, en raison de l'importance des sommes consacrées annuellement à cette desti-

nation, environ 14 millions, que si l'Etat renonce à tout espoir de remboursement de la part des collectivités qui profitent de ces constructions scolaires, il n'ait pas oublié de retenir au moins un droit quelconque de propriété sur les édifices ainsi construits.

Le total des sommes restant dues aux départements, villes ou communes du chef de la loi du 20 Juin 1885 se monte au 31 Décembre 1907 à..... 24.292.112 07

Le Service des annuités ainsi dues aux départements, villes ou communes et non comprises dans les subventions pour constructions scolaires a nécessité en 1908 une dépense totale de.. 1.515.744 »

6° La Caisse Nationale d'Epargne

Les annuités ainsi dues à la Caisse Nationale d'Epargne tiraient leur origine du remboursement de l'avance faite par elle et nécessitée par l'acquisition, la surélévation de deux étages et l'aménagement en bureaux pour le Service des Postes et des Télégraphes d'un immeuble situé à Paris, rue de Grenelle et Cité Martignac ;

Leur montant au 31 Décembre 1907 était..... 529.813 68

Ces annuités ont été remboursées en 1908 conformément à la loi du 7 Mars 1908 qui a autorisé le remboursement par anticipation, de sorte que ces annuités disparaissent au cours de 1908 des comptes de la Dette amortissable à long terme.

XII. **Dette remboursable à long terme**

Ce compte qui présentait au 31 Décembre 1907 un solde créditeur de.....	522.257.271 84
comprend les cautionnements en numéraire versés par les divers fonctionnaires assujettis à cette obligation.....	231.183.081 40
Les avances faites à diverses reprises par la Banque de France.	180.000.000 »
Les avances faites par la Banque de l'Algérie..... en échange desquelles avances l'Etat a remis à ces établissements financiers des Bons du Trésor remboursables au moment du renouvellement de leur privilège,	3.000 000 »
Et enfin les fonds de concours.	108.074.190 44
TOTAL ÉGAL...	522.257.271 84

Parmi les éléments de la « Dette remboursable à long terme », seuls les « fonds de concours » donnent lieu à quelques explications :

Le Compte rendu général des finances pour 1908, page 729, confond sous la même rubrique : « Fonds de concours pour Dépenses d'intérêt public » :

Les fonds de concours résultant d'engagements contractés par les départements, les communes ou les particuliers pour concourir à l'exécution de dépenses publiques,

Et les fonds de concours provenant du pari mutuel.

Les premiers sont en général des avances à titre remboursable et constituent par conséquent un passif de l'Etat,

Les seconds sont une recette ordinaire du Budget se reproduisant chaque année.

Ces deux catégories de fonds de concours n'ont rien de commun que le nom et leur classification artificielle sous la même rubrique,

Tandis que pour les fonds de concours résultant d'engagements, il serait indispensable de savoir, combien de ces fonds sur les engagements totaux au 31 Décembre 1907 de..... 237.562.225 36 ont été stipulés remboursables et quelles sommes ont été déjà affectées aux remboursements,

Il n'est besoin de connaître rien de semblable pour les fonds de concours provenant du Pari mutuel qui peuvent être consommés au fur et à mesure comme toute recette du Budget se reproduisant annuellement.

Dans l'ignorance où nous laisse à ce sujet le Compte rendu général, nous avons pris comme passif de l'Etat le montant des sommes versées par les divers intéressés au 31 Décembre 1907, d'après les titres de perception encaissés à cette époque, soit..... ..... 96.913.213 51 et nous avons supposé que tous les fonds de concours étaient à titre remboursable.

D'autre part, tandis qu'on mélange ainsi sans raison dans le même compte, des sommes qu'il faudra rembourser un jour, avec des recettes consommables annuellement provenant du Pari mutuel, on ne comprend pas dans les fonds de concours les « Contributions et avances pour travaux télégraphiques et téléphoniques » dont une partie importante..... 11.160 976.93 est cependant à titre remboursable et on reste stupéfait en voyant que cette dette de l'Etat est classée

parmi les Recettes « § 2, **Produits** des Postes, Télégraphes et Téléphones ».

C'est peut-être le plus bel exemple à citer du résultat inattendu que peut fournir le dogme de l'unité et de l'universalité du Budget combiné avec l'obstination de ne faire d'autre comptabilité publique que celle résultant de l'Inscription au Budget : des recettes d'un côté et des dépenses de l'autre.

Ces fonds de concours sont-ils remboursés par les soins du Service des P. T. T., au moyen de quelle combinaison ? nous l'ignorons, car aucune rubrique des dépenses du Service des P. P. T. ne paraît pouvoir comprendre un remboursement de ces avances et, malgré cette ignorance, nous avons porté dans le passif de l'Etat les. 11.160.976 93
et en les ajoutant aux autres fonds
de concours 96.913.213 51
on arrive bien au total du 31 Décembre 1907..... 108.074.190 44

XIII. **Dette viagère**

Ce compte figure au Passif au 31 Décembre 1907 pour le chiffre de..... ..... 2.397.278.906 24 c'est une valeur approximative et maxima de l'ensemble des annuités viagères promises par l'Etat à la série des fonctionnaires retraités et vivant au 31 Décembre 1907 et restant dues à cette époque ; c'est pour chacun de ces fonctionnaires le total des annuités qu'il touchera du 1er Janvier 1908 jusqu'à sa mort et qui est l'engagement incontestable de l'Etat vis-à-vis de lui.

On a discuté sur la question de savoir s'il convenait de comprendre dans le Passif de l'Etat un capital correspondant aux arrérages et quel capital ?

ou bien s'il ne fallait considérer le payement de ces arrérages que comme une charge annuelle au même titre que toutes les autres charges ?

Nous proposons de résoudre la question en fait. Or, en fait, il n'existe aucun capital dont le produit assure les arrérages de la Dette viagère ; un tel capital ne pèse nulle part sur le crédit de l'Etat, on ne pourrait pas contraindre l'Etat à le réunir pour assurer les pensions dues ; si on capitalisait à 5 °/₀, comme on l'a fait en Italie, les arrérages de la Dette viagère, soit pour l'année 1907 ... 299.659.863 28 (déduction faite des retenues), le capital à porter de ce chef au Passif serait..... . 5.993.197 265 60 Nous ne croyons pas que ce soit là un passif justifié de l'Etat ; l'Etat ne donne à ses retraités crédirentiers aucune garantie spéciale autre que celle-ci, résultant du titre de pension, à savoir que l'annuité liquidée sera payée jusqu'à la mort du fonctionnaire retraité ; les arrérages de la Dette viagère sont donc une charge analogue à celle des salaires des fonctionnaires encore en service, et ce n'est que par suite d'une véritable erreur juridique que nos budgets classent la Dette viagère sous la rubrique de la Dette publique.

La garantie que le payement de l'annuité sera payée par l'Etat jusqu'à la mort de chaque retraité constitue dans les conditions actuelles de fait, la véritable charge de l'Etat du chef de la Dette viagère, c'est cette charge qui doit figurer au Passif de l'Etat et qu'il s'agit maintenant d'évaluer.

L'évaluation peut en être faite suffisamment de la manière suivante :

Depuis que les pensions de retraite fonctionnent, on a des statistiques qui donnent très exactement la durée moyenne de jouissance de la retraite

des divers fonctionnaires civils ou militaires, de leurs femmes veuves et de leurs orphelins.

Dès qu'un pensionnaire nouveau sera admis à jouir de la pension, on pourra donc l'inscrire au crédit du Livre de la Dette viagère comme créancier du nombre total d'annuités correspondant à la durée moyenne de jouissance de sa catégorie.

Chaque année on débitera la Dette viagère de l'annuité payée ; si le retraité vient à mourir avant l'expiration de la durée moyenne, on débitera d'un coup la Dette viagère du total des annuités restant à courir ; si au contraire, le retraité dépasse la durée moyenne, on reprendra en charge son annuité viagère pour une période supplémentaire de 5 ans par exemple, par le crédit de la Dette viagère, il faudra porter en outre à ce compte les diverses allocations viagères figurant dans les divers Ministères sous les rubriques : Pensions, bonification ou amélioration des pensions de retraite, subvention à des caisses de retraite, etc.

Le solde de ce compte de Dette viagère donnera ainsi à toute époque une valeur maxima et suffisamment approximative des engagements de l'Etat vis-à-vis de ses retraités crédi-rentiers, engagements qui sont ceux qui resteraient à sa charge s'il lui plaisait par exemple d'arrêter brusquement le cours de ses opérations, de liquider ou plus simplement de modifier pour l'avenir les pensions de retraite.

Si on considère maintenant que la charge ainsi définie de la Dette viagère est pour l'Etat une charge successive et pour mieux dire éventuelle, il y a lieu, comme pour les intérêts non échus compris dans les annuités de la Dette amortissable à long terme, de débiter du total de ces annuités viagères le compte d'ordre « Réescompte des Annuités » de

façon à faire à l'Actif la contrepartie provisionnelle nécessaire de ce Passif éventuel au 31 Décembre 1907.

L'emploi du compte « Réescompte » a, dans ce cas, l'avantage de permettre le maintien au Passif d'un engagement important de l'Etat sans que sa situation générale s'en trouve inutilement grossie. En d'autres termes, le Bilan donne le Passif total, mais si on veut avoir le montant exact du Passif de l'Etat en capital au 31 Décembre 1907, il faut déduire le montant du compte de Réescompte.

Il y a à cela un autre avantage, c'est que la Dette viagère se trouvant inscrite des deux côtés du Bilan, cela supprime l'inconvénient pouvant résulter de l'approximation nécessairement admise dans son évaluation.

Nous n'avons pas pu établir comme il est dit ci-dessus le compte exact de la Dette viagère faute d'avoir à notre disposition le Grand-Livre même de la Dette viagère où figurent tous les retraités crédirentiers de l'Etat ; mais nous avons pu en faire une évaluation maxima dont le degré d'approximation est moins intéressant à connaître du fait que, comme on vient de le dire, l'erreur possible est supprimée par l'inscription de la Dette viagère aux deux côtés du Bilan et par la différenciation qui s'en suit nécessairement le jour où cessant de considérer le Bilan comme la formule générale pouvant donner la situation aux époques et conditions successives, on l'applique à un moment et à des conditions déterminées pour avoir un arrêté de la situation définitive.

Le chiffre ainsi fixé qui serait peut-être insuffisamment précis s'il s'agissait de la comptabilité définitive est très suffisant pour notre étude qui n'est,

nous le répétons, qu'un schéma de la véritable comptabilité.

Voici par quelles considérations, évidemment extra-comptables, nous avons pu fixer une valeur maxima approximative de ce que nous venons de définir comme étant « La Dette viagère ».

Ces considérations ne s'appliquent pas d'une façon absolument exacte aux pensions allouées à raison du préjudice causé par un événement politique ni à celles attribuées à titre de récompense nationale ; mais ces deux catégories de pensions représentent un chiffre très minime par rapport à celui des pensions de retraite, de sorte que leur réunion à ces dernières n'est pas de nature à infirmer le raisonnement général.

Au mouvement réel des annuités des crédi-rentiers, à celui de leur admission à la retraite et de leur décès, nous avons substitué celui des annuités moyennes, des crédi-rentiers moyens, arrivant tous les ans en même nombre *m* à la retraite, jouissant de la pension moyenne *a* pendant un même nombre moyen d'années *17*, les pensions militaires étant supposées égales en importance aux pensions civiles.

Dans ces conditions, chaque fois que l'Etat liquide une pension de retraite, cela équivaut pour lui à prendre l'engagement de payer pendant 17 ans une pension *a* au fonctionnaire ou agent ainsi devenu crédi-rentier, de sorte que s'il liquide *m* pensions de retraites chaque année, il se constitue chaque année débiteur de $m \times 17 \times a$.

Si on considère la première période de 17 ans qui a suivi la constitution des retraites et spécialement la fin de la 17e année de cette période, l'Etat,

à la fin de cette 17e année, se sera constitué débiteur d'une somme d'annuités égale à..... $17 \times (m \times 17 \times a) = \overline{17}^{2} \times m \times a$
envers un nombre de débiteurs égal à..... $17 \times (m \times 17) = \overline{17}^{2} \times m$

Puisqu'on considère ici les crédi-rentiers moyens, jouissant de leur retraite pendant la même durée moyenne de 17 ans, à la fin de cette 17e année comme à la fin de chacune des années suivantes, la série des fonctionnaires admise à la retraite 17 ans auparavant aura disparu entièrement, et l'annuité qui lui était servie deviendra libre pour assurer la pension des nouveaux fonctionnaires arrivant à la retraite à chacune de ces époques ; c'est-à-dire qu'à partir de la fin de la 17e année le nombre des crédi-rentiers et la dépense de leurs annuités n'augmenteront plus ; c'est-à-dire que le maximum de l'annuité est le chiffre que paye l'Etat à la fin de la 17e année à l'ensemble de ses crédi-rentiers ; c'est $17 \times m \times a$.

A la fin de la 17e année de la première période de 17 ans, l'Etat se sera *entièrement* libéré vis-à-vis de la 1re série de fonctionnaires admise à la retraite et il se sera débarrassé de $17 \times m$ débiteurs en leur payant à tous ensemble $17 \times m \times a$;

Il se sera libéré partiellement vis-à-vis des autres, il lui restera $16 \times (17 \times m)$ débiteurs auxquels ensemble il devra des annuités variant en nombre de 1 à 16, soit une somme totale de :

$(1 + 2 + 3 + \ldots\ldots + 16)\ m \times a = 136 \times m \times a)$.

D'une autre manière : au cours des 17 premières

années de la première période de 17 ans l'Etat a pris des engagements montant à..... $17 \times (17 \times m \times a) = 289\ m\ a$

Dans le même temps il a payé une somme totale de..... $(1+2+3+\ldots+17)\ m\ a = 153\ m\ a$

Il reste donc à devoir, comme ci-dessus, à la fin de la 17e année..... ..... $136\ m\ a$

Si on divise ce total d'annuités restant dues par l'Etat à la fin de la 17e année par l'annuité maxima, celle payée à la fin de la 17e année, soit : 17 m a, on a $\frac{136\ m\ a}{17\ m\ a} = 8$

c'est-à-dire que le total des annuités restant dues par l'Etat à un moment quelconque est équivalent à la valeur de 8 fois l'annuité maxima.

Le raisonnement précédent suppose que le nombre *m* des fonctionnaires, est celui des fonctionnaires existant 17 ans auparavant et admis à cette époque à la retraite.

En prenant 8 fois l'annuité au 31 Décembre 1907, laquelle tient compte des augmentations qu'a pu subir le nombre *m* pendant les 17 ans écoulés nous obtenons évidemment un chiffre supérieur à l'annuité maxima.

Voyons maintenant quel est le chiffre de cette annuité maxima ?

Le Compte rendu du Ministère des Finances de 1907, à la page 420, donne un premier chiffre d'engagements viagers payés ou dus.....		280.150.835 04
Mais il convient d'y ajouter diverses autres dépenses de nature viagère dispersées à tort, comme nous l'avons dit plus haut, dans plusieurs ministères :		
Finances : Pensions des préposés et ouvriers des Manufactures de l'Etat.....	1.673.872 63	
Justice : Bonification des pensions de retraites aux employés.....	2.310 80	
Affaires Etrangères : Allocation à la famille d'Abd-el-Kader.....	55.000 »	
Marine : Subvention à la Caisse des Invalides de la Marine.....	13.441.535 »	
Travail et Prévoyance sociale : Bonification des pensions de retraites des ouvriers mineurs.....	1.000.000 »	
Majoration des pensions de retraites des membres des sociétés de secours mutuels.....	1.250.000 »	
Amélioration des retraites des anciens ouvriers.....	1.000.000 »	
Agriculture. - Service des Forêts : Bonification des pensions de retraites des brigadiers et gardes forestiers communaux.....	197.901 »	
Travaux publics : Bonification des retraites des cantonniers.....	450.637 05	
Postes et Télégraphes : Pensions de retraites et d'invalidité des ouvriers et auxiliaires.....	437.771 76	
TOTAL A AJOUTER.....		19.509.028 24
TOTAL DES ENGAGEMENTS VIAGERS ANNUELS...		299.659.863 28

Report des Engagements viagers annuels...		299.659.863 28

Si on déduit de ce total, les retenues faites aux fonctionnaires et agents en activité et qui viennent en atténuation de dépenses comme le dit très bien, quoique platoniquement, la rubrique du Budget des recettes où figurent ces retenues :

Retenues pour les pensions civiles.....	32.956 902 25	
Retenues pour les pensions de l'armée de terre.....	5.450.387 82	
Retenues pour les pensions de l'armée de mer.....	1.250.720 70	
Retenues pour les pensions de l'armée coloniale.....	1.274.743 98	
Retenues de 3 % sur la solde des anciens employés de la Compagnie du Canal du Midi.	2.112 33	
Retenues pour les pensions civiles en Algérie.....	841.055 45	
Retenues sur la solde des officiers sapeurs-pompiers de Paris.....	9.407 50	
Total a déduire		41.785.330 03
Il reste le total des Engagements viagers effectivement à la charge de l'Etat au 31 Décembre 1907.....		257.874.533 25

Une autre question se pose maintenant c'est celle de savoir s'il faut prendre comme annuité maxima le chiffre de l'annuité totale effectivement payée, soit pour 1907, 299.659 863 fr. 28, ou bien cette annuité diminuée des retenues encaissées, soit pour 1907 :

299.659.863 28 — 41.785.330 03 = 257.874.533 25

L'Etat est responsable, avons-nous dit, de l'ensemble des engagements pris pour pensions viagères et s'il reçoit une contribution de la part des fonctionnaires, cette contribution n'est pas affectée à payer telles pensions de tels fonctionnaires, mais simplement à alléger annuellement la charge générale des *arrérages* viagers de l'Etat, sans pouvoir diminuer en quoi que ce soit le total des engagements viagers et sans pouvoir rien changer à la responsabilité de l'Etat qui reste celle s'étendant à l'ensemble de ces engagements viagers,

Et comme, si l'Etat venait à suspendre le cours de ses opérations de pensions viagères, il se trouverait du même coup privé des 40 millions que représentent annuellement les retenues sur traitements, il apparaît bien qu'il devrait alors faire face avec ses seules ressources à l'ensemble des engagements et que ces engagements doivent par suite être calculés sans tenir compte des retenues qui ne sont qu'une aide annuelle, susceptible de faire défaut au moment où on en aurait le plus besoin.

Ainsi donc, au 31 Décembre 1907 l'annuité totale maxima étant 299.659.863, la Dette de l'Etat du chef de la Dette viagère serait au maximum :

$$8 \times 299.659.863 \text{ fr. } 28 = 2.397.278.906 \text{ fr. } 24$$

Nous le répétons, dans la comptabilité définitive, ce chiffre serait remplacé par celui plus approché, calculé comme il a été dit plus haut d'après les chiffres mêmes des annuités accordées et d'après le mouvement même des admissions à la retraite et des décès ; mais nous le répétons aussi : le montant de la Dette viagère se trouvant inscrit à la fois à l'Actif, dans le compte « Réescompte des annuités »

et au Passif du Bilan, une inexactitude dans l'évaluation de cette Dette viagère n'influe pas sur le résultat général.

La somme de 2.397.278.906 fr. 24 est donc bien au maximum tout ce que devrait l'Etat au moment où il arrêterait le cours de ses opérations, pour modifier par exemple le système des retraites.

Pourrait-il, en effet, être question d'une restitution des retenues versées par les fonctionnaires qui, à ce moment, ne seraient pas encore arrivés aux conditions de la retraite ?

Nous ne le croyons pas, et pour s'en convaincre, il suffit de rappeler quelle est la situation juridique du fonctionnaire en France :

Chez nous, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, le fonctionnaire tient sa fonction, son emploi de la loi et non d'un contrat, la *pension* suit naturellement cette condition juridique, c'est pour le fonctionnaire civil ou militaire *un élément* de sa situation légale tant que les conditions d'admission à la retraite ne sont pas remplies, et le jour où ces conditions sont remplies, le fonctionnaire a un véritable droit à pension. Tant qu'il est en service, le fonctionnaire n'a pas droit à ce que les conditions légales ne soient pas modifiées et, dans cette période, la loi peut modifier cette situation légale sans violer le droit du fonctionnaire. Au contraire, dès que les conditions légales sont remplies, *le droit* à pension apparaît et les conditions de son exercice sont définitivement fixées.

Au point de vue financier, la charge des pensions est assumée par l'Etat qui y fait contribuer pour une part les fonctionnaires au moyen de retenues sur leurs traitements.

Mais ces retenues ne sont plus, comme elles

étaient avant la loi du 9 Juin 1853, une véritable prime d'assurance personnelle à chaque fonctionnaire, elles sont une contribution collective tendant à alléger la charge financière de l'Etat, et aux termes de l'article 3 de cette loi du 9 Juin 1853, « les fonc- « tionnaires supportent indistinctement les retenues « fixées sans pouvoir les répéter dans aucun cas ».

Si donc l'Etat venait à suspendre ses opérations, les retenues faites aux fonctionnaires non encore arrivés à la retraite auraient été justement employées au fur et à mesure de leur perception, suivant leur destination qui est d'alléger les charges de l'Etat et il ne semble pas que les intéressés pourraient en obtenir la répétition.

XIV. **Dette à court terme**

Ce compte qui présentait au 31 Décembre 1907 un solde créditeur de..... 296.725.662 80 comprend :

1° pour..... 197.620.000 » les obligations du Trésor émises en vertu de la loi du 17 Février 1898 pour subvenir provisoirement aux dépenses « de perfectionnement du maté- « riel d'armement et de la réinstallation des Ser- « vices militaires » ; leur échéance ne devait pas dépasser 6 ans, mais la loi du 31 Décembre 1907 a autorisé le remboursement des obligations échéant en 1908 au moyen de renouvellements à l'échéance maxima de 1914.

2° pour..... 20.380.377 85 les obligations du Trésor émises en vertu de la loi du 26 Février 1903 pour couvrir les Déficits des

---

(1) Boucard et Jèze. *Cours élémentaire de Science des Finances*, pages 135 et suivantes.

Budgets de 1901 et de 1902 et dont l'échéance ne devait pas dépasser 1909.

3° pour..... 78.725.284 95

les Bons ordinaires du Trésor à échéance variable de 1 à 12 mois et qui ont été remis à divers particuliers.

XV. **Comptes Courants du Trésor Créanciers**

Ce compte dont le solde créditeur au 31 Décembre 1907 se monte à..... 1.520.292.742 19

comprend :

1° Les sommes dues par le Trésor à la Caisse des Dépôts et Consignations à raison du compte courant de fonds portant intérêts au profit de cette Caisse et à raison des fonds non employés des Caisses d'Epargne et de la Caisse Nationale de la Retraite pour la vieillesse et déposés provisoirement au Trésor, ces sommes s'élèvent à. 423.989.723 44

2° Les sommes dues par le Trésor au « Service local des Colonies ».

Ce « Service local des Colonies » comprend :

Les Colonies autres que l'Algérie, dont le Service des recettes et dépenses locales est assuré par un Trésorier-payeur, comptable direct du Trésor, de manière à ce que ces opérations soient soumises au contrôle de la Cour des Comptes.

Le solde de ce compte qui représente l'excédent des recettes sur les dépenses locales de l'exercice courant dont le Trésor est dépositaire se montait au 31 Décembre 1907, à..... 12.542 028 81

3° Les sommes dues par le Trésor au « Compte Caisse de Réserve du Service local des Colonies », caisse qui comprend les excédents des recettes sur

les dépenses, après règlement des divers exercices, lesquels excédents constituent un fonds de *réserve* dont l'Etat est détenteur et qui au 31 Décembre 1907 s'élevait à..... 15.262.702 80

4° Les sommes dues par le Trésor à divers services ou établissements publics, à divers correspondants ou comptables, formant un véritable passif de l'Etat et non compris dans les comptes précédemment examinés, ces sommes au 31 Décembre 1907 montaient à..... 1.068.498.287 14

XVI. **Exercices en Apurement**

Le solde de ce compte au 31 Décembre 1907 s'élevait à..... 562.896.423 92 représentant le total des dépenses dûment constatées restant à régler à cette date sur les exercices 1903-1904-1905-1906 et 1907 et constituant par suite un passif de l'Etat exigible à brève échéance.

La récapitulation de ces divers éléments :

Dette consolidée.....	21.923.361.934 »
Dette amortissable à long terme.....	13.721.505.129 38
Dette remboursable à long terme.....	522.257.271 84
Dette viagère.....	2.397.278.906 24
Dette à court terme.....	296.725.662 80
Comptes courants du Trésor-Créanciers	1.520.292.742 19
Exercices en Apurement..	562.896.423.92
nous donne la consistance du Passif total de l'Etat au 31 Décembre 1907	40.944.318.070 37

SECTION II

Evaluation de l'Actif de l'Etat

Le Passif se trouvant ainsi évalué d'une façon suffisamment approchée au chiffre global de ..... 40.944.318.070 37 (1) nous avons procédé à l'évaluation de la partie de l'Actif qui est susceptible d'appréciation à peu près certaine : *les créances*. Nous avons classé cet Actif selon qu'il est immobilisé, réalisable à plus ou moins long terme, disponible ou provisionnel, et pour le comprendre, nous avons choisi huit comptes seulement dont les rubriques très générales sont autant que possible des rubriques déjà employées par le Compte rendu général.

III. Avances pour garanties d'intérêt,
IV. Créances diverses,
V. Créances litigieuses,
VI. Comptes courants du Trésor débiteurs,
VII. Restes à recouvrer,
VIII. Valeurs de Caisse et de Portefeuille,
IX. Réescompte des Annuités,
I. Actif ancien non évalué.

Ce sont ces huit comptes que nous allons examiner ci-après et pour le détail desquels il faut se reporter aux annexes « § I. Comptes de l'Actif » et au solde d'entrée figurant au Doit de chacun de ces comptes.

---

(1) Voir Annexes Inventaire-Bilan de l'Etat au 31 Décembre 1907.

III. Avances pour Garanties d'Intérêts

Le solde débiteur de ce compte s'élève au 31 Décembre 1907 à..... 1.987.002.668 37

Il comprend les sommes avancées par l'Etat à diverses entreprises de Chemins de fer, d'Hydraulique agricole et de Câbles télégraphiques, avec leurs intérêts simples généralement à 4 °/₀, le tout à titre de garanties d'intérêts.

1° Avances aux Compagnies de Chemins de Fer

Les sommes payées aux Compagnies de Chemins de fer, à titre de garanties d'intérêts, sont des avances dont l'Etat doit être remboursé avec les intérêts à 4 °/₀ sur les produits nets des lignes garanties dès que ces produits nets dépassent l'intérêt garanti.

Spécialement pour la Ligne de Dakar à Saint-Louis, le remboursement n'est dû que quand les produits nets ont dépassé la garantie de 1.154 francs par kilomètre.

Les Conventions de 1883 ont compensé avec des travaux faits ou à faire par les Compagnies l'Ancienne Dette de garantie antérieure à 1883.

Il n'est plus question que de la Nouvelle Dette des Compagnies de Chemins de fer signataires des Conventions de 1883 : Est, Ouest, Orléans et Midi et de la Dette des Compagnies non soumises aux Conventions de 1883 : Compagnie du Sud de la France, Départementaux, Economiques et Réseaux Tunisiens et Algériens.

a) Nouvelle Dette des Compagnies de Chemins de fer signataires des conventions de 1883

Cette dette comprend les avances aux compagnies exploitant en France avec intérêts à 4 %, sauf pour la Compagnie du Midi qui jouit de l'intérêt à 3 %, avances à elles faites postérieurement à la mise en vigueur des conventions de 1883 ; ces avances se répartissent entre les compagnies comme il suit au 31 Décembre 1907 :

Compagnie de l'Est.....	204.898.829 23
Compagnie de l'Ouest.....	459.008 261 88
Compagnie d'Orléans.....	216.159.748 37
Compagnie du Midi.....	279.997.797 09
Total.....	1.160.064.636 57

La Compagnie P.-L.-M. ne figure pas parmi les compagnies débitrices de garanties d'intérêts parce qu'elle a compensé sa dette de garantie pour son réseau principal avec les annuités représentatives d'avances faites par elle en vertu des conventions de 1883.

b) Dette des Compagnies de Chemins de fer non soumises aux conventions de 1883

Cette dette comprend les avances faites aux compagnies suivantes avec intérêts simples à 4 % et qui se répartissent entre elles comme suit au 31 Décembre 1907 :

Compagnie du Sud de la France..	2.431.620 12
Compagnie des Départementaux..	4.710.457 48
Compagnie des Economiques.....	19.864.587 75
Bône-Guelma, Tunisie.....	104.851.609 01
Bône-Guelma, Algérie.....	200.119.103 01
P.-L.-M. Algérien.....	69.150.975 05
Est-Algérien.....	278.998.568 96
Ouest-Algérien.....	85.071.680 81
Dackar à Saint-Louis.....	33.548.264 22
TOTAL.....	798.746.866 41

2° Dette des Entreprises d'Hydraulique Agricole

Ces entreprises sont au nombre de quatre dont la dette respective est au 31 Décembre 1907 :

Compagnie de la Crau et des Marais de Fos.....	14.403.533 87
Syndicat du Canal de Gignac (Hérault).....	1.759.618 21
Société du Canal de la Bourne (Drôme).....	6.428.126 50
Société du Canal de Pierrelatte (Drôme et Vaucluse	2.209.281 90
ENSEMBLE.....	24.800.560 48

Les avances faites aux deux premières entreprises, celles de la Crau et du Canal de Gignac, sont productives d'intérêts à 4 % par an ; celles faites aux deux dernières entreprises ne sont pas productives d'intérêt pendant la période de garantie dont la durée est de 50 ans ; seul le solde qui restera dû à l'expiration de cette période portera intérêts à 4 % au profit de l'Etat.

3° Dette de la Compagnie Française des Câbles télégraphiques

La Convention du 28 Mars 1901, en vigueur actuellement entre l'Etat et la Compagnie Française des Câbles télégraphiques, prévoit des avances faites par l'Etat à cette Compagnie, à titre de garantie d'intérêts *ou de produits*, avances qui doivent être remboursées avec intérêts simples à 3 °/₀ lorsque la comparaison, opérée dans certaines conditions, entre les recettes et les dépenses laisse apparaître un excédent de recettes.

Le total de la dette de la Compagnie Française des Câbles télégraphiques, au 31 Décembre 1907, était..... 3.390 604 91

IV. Créances diverses

Le solde débiteur de ce compte s'élève au 31 Décembre à..... 50.458.120 55

Il comprend les créances suivantes :

Avances au Budget Annexe du chemin de fer du Soudan : Ligne de Kayes au Niger..	20.839.924.16
Avances au Département de la Loire pour l'achèvement des Canaux du Forez.....	4.020.389.08
Avances au Gouvernement Hellénique.....	22.897.807.31
Avances au Gouvernement Crétois.....	1.000.000 »
Avances au Budget local de la Guadeloupe	1.000.000 »
A reporter.....	49.758.120 55

Report.....	49.758.120 55
Avances au Budget local de Mayotte.....	500.000 »
Créance sur la succession Bernadotte. (Ancien domaine extraordinaire)	200.000 »
TOTAL.....	50.458.120 55

Les avances faites par l'Etat pour la construction du Chemin de fer du Soudan (Ligne de Kayes au Niger) ont été faites au « Budget Annexe du Chemin de fer du Soudan » pour rembourser les emprunts affectés par la Colonie du Soudan à l'exécution de ce chemin de fer et pour payer les travaux faits en 1901 ou à faire jusqu'à concurrence d'une somme de 20.633.111 francs.

Le remboursement de ces avances s'effectue au moyen de diverses annuités fournies par la Colonie du Soudan, par son successeur, la Colonie du Haut-Sénégal et Moyen-Niger et par l'Etat lui-même pour 500.000 francs pendant 20 ans.

Les avances faites par l'Etat au département de la Loire ne sont pas mises à la disposition du département, elles sont employées directement par l'Etat aux travaux nécessaires, travaux qui sont exécutés et payés comme s'ils étaient des travaux ordinaires de l'Etat ; ces avances portent intérêts à 4 % l'an.

Les avances faites par l'Etat au Gouvernement Hellénique en participation avec l'Angleterre et la Russie remontent à 1857 : à cette époque, les trois Etats garants d'un emprunt grec devaient se partager par tiers une somme de 900.000 francs mise annuellement à leur disposition par la Grèce.

Par un nouveau traité du 5 Janvier 1864, l'allocation supplémentaire de 300.000 francs de liste civile reconnue au roi Georges Ier fut déclarée imputable sur la somme de 900.000 francs, de sorte que la France n'a plus à toucher annuellement pour sa part que 200.000 francs.

Les avances faites au Gouvernement Crétois ont été autorisées par une loi du 6 Avril 1902, elles doivent porter intérêt à 3 °/₀ et être remboursées au moyen d'annuités égales de 50.000 francs comprenant chacune les intérêts et une partie du capital à amortir ; au 31 Décembre 1907, aucun remboursement n'avait été fait et l'avance primitive de 1.000.000 francs restait entièrement due.

L'avance faite au Budget local de la Guadeloupe a été faite pour aider cette colonie à réparer les dégâts causés par le tremblement de terre du 29 Avril 1897, cette avance devait être remboursée sans intérêts, à partir de 1903, au moyen de dix annuités égales : aucun remboursement n'a encore été fait et l'avance primitive de 1.000.000 reste due en entier.

L'avance de 500.000 francs faite au Budget local de Mayotte pour aider cette colonie à réparer les dégâts causés par le cyclone des 27 et 28 Février 1898 devait être remboursée, sans intérêts, à partir de 1903 au moyen de vingt annuités de 25.000 francs chacune. Aucun remboursement n'avait été encore fait au 21 Décembre 1907.

La créance sur la succession Bernadotte, roi de Suède et de Norvège, est la dernière créance faisant partie du compte de l'Ancien Domaine extraordinaire qui reste encore à réaliser.

Plusieurs de ces créances devraient être depuis

longtemps en voie de remboursement et il semble qu'elles aient été quelque peu oubliées.

Le règlement de la créance Bernadotte, par exemple, ne devrait-il pas avoir été poursuivi depuis longtemps et opéré d'une manière ou d'une autre ?

Qu'a-t-il été fait pour obtenir de la Crète le payement de l'annuité de 50.000 francs ? Evidemment rien, puisqu'à fin 1910 aucun versement n'avait encore été fait.

Si la Guadeloupe et Mayotte ne sont pas en mesure de payer les annuités convenues, qu'on allonge les délais, qu'on fasse toute autre transaction, mais qu'on ne laisse pas inactifs les droits attachés à ces créances.

C'est en plaçant chaque année bien en vue ces divers éléments de l'Actif au lieu de les laisser dissimulés dans des comptes spéciaux du Trésor que les administrateurs et contrôleurs s'habitueront à en surveiller la consistance et la rentrée.

Sans doute, il peut manquer quelques créances à cette énumération ; mais la faute en est à l'absence de toute classification de ces créances dans le Compte rendu général.

C'est ainsi que des avances ont été faites par l'Etat à la Compagnie des Chemins de fer de Dakar à Saint-Louis à titre de complément et d'accroissement du capital du premier établissement, mais le Compte rendu général n'en donne pas l'importance sous prétexte que des difficultés existent au sujet de l'établissement de ce compte ! S'il y avait chez nous une comptabilité générale, ce compte ne pourrait pas être ainsi passé sous silence, il existerait d'une façon ou d'une autre et il serait tout simplement à redresser lorsque l'accord serait intervenu avec la Compagnie de Dakar à Saint-Louis.

v. Créances litigieuses

Le solde débiteur de ce compte s'élève au 31 Décembre 1907 à..... 14.578.924 82

Il comprend :

Comme provenant de l'Actif du Trésor :

Certains débets de comptables..	1.052.174 39
Les prêts faits à l'industrie en vertu de la loi du 8 Septembre 1830.	150.000 »
Les prêts faits à l'industrie en vertu de la loi du 1er Août 1860.....	2.159.228 71

Et comme rattachés directement aux Ministères, pour la recette en être appliquée aux Produits divers du Budget :

Certains débets de comptables.	11.217.521 72
TOTAL ÉGAL.....	14.578.924.82

Le recouvrement de ces créances est poursuivi par l'agent judiciaire du Trésor public.

vi. Comptes Courants du Trésor Débiteurs

Le solde débiteur de ce compte au 31 Décembre 1907 se monte à..... 783.395.604 80

Il comprend tout ce qui est actif réel du Trésor et en même temps actif de l'Etat et qui n'a pas été déjà compris dans un des comptes ci-dessus.

Ce sont :

Les taxes de fabrication sur les alcools d'industrie.....	3.162.727 50
Les avances pour divers services.....	239.557.880 26
Les correspondants du Trésor.	46.136.730 40
Les correspondants administratifs du Trésor.....	476.395.558 09
Les fonds particuliers des comptables des finances.....	37.693 34
Les mouvements de fonds entre les comptables.....	18.105 015 21
TOTAL ÉGAL.....	783.395.604 80

VII. **Restes à recouvrer sur les Redevables de l'Etat**

Le solde débiteur de ce compte au 31 Décembre 1907 se monte à..... 140.255.108 78

Il comprend principalement le solde restant à recouvrer sur l'exercice 1907, soit. 96.805.158 82 le surplus étant afférent à des exercices antérieurs à celui de 1907.

En subdivisant ce compte en sous-comptes correspondant à chaque exercice non apuré, il sera facile de suivre *par exercice* la rentrée de ces recettes arriérées.

VI. **Valeurs de Caisse et de Portefeuille**

Le solde débiteur de ce compte au 31 Décembre 1907 est d'après l'Actif réel rectifié du Trésor égal à..... 601.581.277 35

Il se divise en :

Valeurs de caisse.....	473.767.944 96
Valeurs de portefeuille. ...	127.813.332 39
TOTAL ÉGAL.	601.581.277 35[1]

IX. **Réescompte des Annuités**

Le solde débiteur de ce compte s'élève au 31 Décembre 1907 à..... 9.109.364.272 03

On a vu précédemment que, dans les engagements de l'Etat par annuités : annuités de la Rente 3 °/₀ amortissable, annuités à la Caisse des Dépôts et Consignations, annuités aux Compagnies de Chemins de fer, annuités pour Rachat de Canaux, annuités pour l'Instruction publique, etc., étaient compris pour une somme très importante, dont la créance était incontestablement née, mais dont l'exigibilité n'était pas encore échue, de sorte que si on prenait le chiffre des engagements par annuités de l'Etat au 31 Décembre 1907.. 13.721.505.129 38 on avait bien le total des engagements à cette date, mais non la somme véritablement exigible à cette époque.

Pour obtenir cette somme il fallait déduire du total des engagements le total des intérêts non échus, lesquels étaient au 31 Décembre 1907..... 6.712.085.365 79

et on obtenait le véritable Passif exigible au 31 Décembre 1907. 7.009.419.763 59

(1) *Compte rendu général de 1907*, page 560.

C'est pour obtenir ce double résultat : maintien au Passif du *total* des engagements de l'État par annuités et possibilité de supprimer à volonté la partie non encore échue de ces engagements, qu'on a créé à l'Actif, ce compte d'ordre « Réescompte des Annuités » qui ne représente aucun actif réel, mais qui est la contrepartie *provisionnelle* nécessaire pour ramener à tout instant le Passif par annuités à sa vraie valeur d'exigibilité.

Ces intérêts non échus se répartissent comme il suit entre les diverses dettes par annuités :

Rente 3 % amortissable...	2.925.460.590 »
Caisse des Dépôts et Consignations	311.488.312 85
Compagnies de Chemins de fer	3.461.314.276 62
Canaux d'Orléans et du Loing	2.892.793 67
Départements, villes ou communes (Instruction publique) ..	10.929.392 65
TOTAL DES INTÉRÊTS NON ÉCHUS.	6 712.085.365 79

Outre les intérêts non échus l'Etat a une autre dette successive, c'est celle des annuités dues, mais non encore échues, au titre de la Dette viagère, cette dette, tout comme celle des intérêts non échus et exactement pour les mêmes raisons doit être réescomptée, elle figure donc dans le compte « Réescompte

A reporter..... 6.712.085.365 79

Report.....	6.712.085.365 79
des annuités » pour sa valeur entière au 31 Décembre 1907...	2.095.238.960 64
Ce qui complète bien le solde débiteur total du compte « Réescompte des annuités » au chiffre annoncé ci-dessus.	8.807.324.326 43

SECTION III

Balance du Passif et de l'Actif au 31 Décembre 1907

---

1. Actif ancien non évalué

La partie de l'Actif susceptible d'évaluation certaine se trouve donc ainsi fixée :

Avances pour garanties d'intérêts	1.987.002.668 37
Créances diverses	50.458.120 55
Créances litigieuses	14.578.924 82
Valeurs de caisse et de portefeuille	601.581.277 35
Comptes Courants du Trésor débiteurs	783.395.604 80
Restes à recouvrer sur les redevables de l'Etat	140.255.108 78
Réescompte des annuités.	9.109.364.272 03
Au chiffre total de	12.686.635.976 70
La différence entre ce chiffre et celui déjà trouvé pour le total du Passif	40.944.318.070 37
Soit	28.257.682.093 67

représente à notre avis la partie moins connue de l'Actif de l'Etat, les immeubles du Domaine public et privé, les routes, ports, phares et canaux, les chemins de fer, les forêts, les meubles autres que les créances : matériel et outillage militaire et naval,

matériel et outillage de chemins de fer, de lignes télégraphiques, les objets d'art, collections, etc., etc., partie moins connue parce que jusqu'ici la comptabilité n'a pas été dirigée de manière à faire ressortir le résultat économique des opérations des Budgets, la création annuelle d'Actif, avec le détail de cet Actif.

Cette partie de l'Actif montant à 28.257.982.093 67, nous l'appellerons « Actif ancien non évalué » de l'Etat, c'est ce compte qui nous permet de partir en balance pour l'établissement de la nouvelle comptabilité au 1er Janvier 1908.

Aussi bien, puisqu'on n'a pas procédé régulièrement dès le début, il faut nécessairement adopter une fiction pour assurer le nouveau départ.

Pour établir la comptabilité régulière d'une partie seulement des engagements de l'Etat, celle du Trésor, il a bien fallu faire la fiction du Trésor banquier de l'Etat.

Quant à maintenir une fiction aussi contraire à la réalité des faits, autant valait en adopter une autre moins invraisemblable, celle d'un Actif non évalué, même s'il y avait lieu en partie fictif, dont la valeur viendrait, avec les autres éléments connus de l'Actif, balancer le Passif de l'Etat, qui, lui, peut être établi exactement.

Cette fiction, en supprimant la nécessité d'évaluer rigoureusement les divers éléments de cet « Actif ancien non évalué » et toutes les difficultés qui y sont inhérentes, nous permet de ne présenter ici qu'une évaluation approximative, et à titre de simple vérification, de ces éléments :

Pour ce faire, nous suivrons généralement la classification qui nous a paru la meilleure, celle indiquée par Jossat dans son ouvrage « *Le Ministère des Finances* », empruntée du reste à l'Admi-

nistration des Domaines ; nous y ajouterons seulement une rubrique pour les « Legs et Donations » que nous n'avons trouvé nulle part répartis entre les Immeubles et les Meubles, et une autre rubrique « Actif présumable » qui comprendra, en la réduisant au chiffre minimum, la seule partie de l'Actif qui demeure encore mal justifiée.

Ceci dit nous entrons dans le détail de l'évaluation approximative :

Routes et Ponts. — Les routes nationales représentent un réseau de 38.000 kilomètres, ayant coûté environ par kilomètre 34.000 francs, soit une valeur totale de (1).....	1.300.000.000 »
Ports, Phares. — Les ports et phares représentent, d'après M. Colson, jusqu'en 1877, une valeur de (2).....	950.000.000 »
Les Fleuves, Canaux et Rivières, également d'après M. Colson, représentent jusqu'en 1890, une valeur de (3).....	1.500.000.000 »
Chemins de fer. — Les Chemins de fer d'intérêt général représentent un réseau de 42.000 kilomètres ayant coûté par kilomètre 431.000 francs en moyenne, soit ensemble une valeur de (4).....	18.102.000.000 »

(1) C. Colson. *Transports et Tarifs*, page 40.
(2) C. Colson. *Transports et Tarifs*, page 55.
(3) C. Colson. *Transports et Tarifs*, page 48.
(4) C. Colson. *Cours d'Economie politique* Livre VI, page 101.

sur laquelle le matériel représente une valeur de..... 3.000.000.000 »

De sorte qu'il reste pour la partie immeuble pour l'Infrastructure..... ..... 15.102.000.000 »

Sur cette valeur, les Chemins de fer de l'Etat qui appartiennent en pleine propriété à l'Etat représentent..... 1.078.500.000 »

De sorte qu'il reste pour les autres lignes dont l'Etat n'a que la nue propriété..... 14.023.500.000 »

Les lignes de la Compagnie de l'Ouest que l'Etat a rachetées en 1909 représentent sur cette somme une valeur d'environ... 2.085.100.000 »

Et il reste pour les autres lignes une valeur de..... 11.938.400.000 »
que l'Etat possède en nue propriété.

Si on considère que l'Etat ayant concédé les chemins de fer en moyenne en 1856 pour une durée de 100 ans, acquiert la nue propriété de ces Chemins de fer chaque année par $\frac{1}{100}$, il en a acquis à fin décembre 1907 les $\frac{51}{100}$ et par conséquent on peut compter à son actif :

Les $\frac{51}{100} \times 2.085.100.000$ pour les Chemins de fer de l'Ouest, soit..... 1.063.401.000 »

et les $\frac{51}{100} \times 11.938.000.000$
pour les autres lignes, soit.... 6.088.380.000 »

Les bâtiments civils et autres affectés à des services publics et les ouvrages et terrains militaires représentent ensemble une valeur de.....	2.116.000.000	»
Les forêts ont été évaluées, d'après M. Colson, à (1).....	1.000.000.000	»
Les autres immeubles non affectés à des services publics ont été évalués à.....	503.000.000	»
Les legs et donations dont les revenus se montent à 1.820.000 francs représentent, si on capitalise ce revenu, à 2,50 °/₀ seulement, une valeur en capital de.	72.800.000	»
Les objets d'art, de science, collections de musées et mobiliers de palais nationaux ne comportent pas d'évaluation connue, nous mettrons un chiffre pour mémoire.....	10.000.000	»
Le matériel, mobilier et outillage des chemins de fer sont évalués, d'après M. Colson, à 3.000.000.000 francs (2), soit à 71.500 francs par kilomètre.		
Le matériel des Chemins de fer de l'Etat représente donc...	214.000.000	»
Le matériel des Chemins de fer de l'Ouest représente $\frac{51}{100} \times$ 414.700.000.	211.497.000	»

(1) C. Colson. *Economie politique.* Livre VI, page 86.
(2) C. Colson. *Economie politique.* Livre VI, page 101.

Celui des autres lignes représente $\frac{51}{100} \times 2.371.300.000$... 1.209.363.000 »

Le matériel, mobilier et outillage des Ministères ne comporte pas d'évaluation connue, nous mettrons un chiffre pour mémoire..... 100.000.000

M. Colson donne pour le Service des P. T. T. : lignes et outillage, une valeur de..... 600.000.000

Pour les immeubles, matériel et approvisionnements, affectés à la Défense Nationale, M. Colson donne un chiffre de (1)..... 6.000.000.000

Nous enlèverons de ce chiffre, pour les immeubles qu'il comprend, la majeure partie de celui que nous avons porté nous-même pour les bâtiments civils et ouvrages militaires, soit..... 2.000.000.000

Et il restera pour les matériel et approvisionnements de la Défense Nationale..... 4.000.000.000

que nous partagerons par moitié, faute d'indication plus précise, entre nos deux rubriques :

Matériel militaire, outillage et munitions..... 2.000.000.000

Matériel naval, outillage et munitions..... 2.000.000.000

Si on fait la somme des éléments ci-dessus on arrive au chiffre total de l'Actif évaluable..... 22.016.941.000 »

et si on en rapproche la valeur

A reporter..... 22.016.941.000 »

(1) C. Colson. *Économie politique*. Livre VI, page 86.

Report.....	22.016.941.000	»
que *doit* avoir l'Actif ancien non évalué	28.257.682.093	67
La Différence	6.240.741.093	67

sera ce que nous avons appelé l'*Actif Présumable*, de sorte que la consistance détaillée de « l'Actif ancien non évalué » au 31 Décembre 1907 est approximativement celle indiquée par le tableau ci-après :

ACTIF ANCIEN NON ÉVALUÉ

I. *Immeubles du Domaine public*			
Routes et ponts.....	1.300.000.000		
Ports et phares	950 000.000		
Fleuves, canaux et rivières ...	1.500.000.000		
Chemins de fer { Etat.....	1.078 500.000		
Chemins de fer { Cie de l'Ouest.....	1 063.401.000		
Chemins de fer { Autres compagnies..	6.088.380.000		
Bâtiments affectés à des services publics, ouvrages et terrains militaires.....	2.116.000.000		
Total Domaine public....		14.096.281.000	»
II. *Immeubles du Domaine privé*			
Forêts.....	1.000.000.000		
Autres immeubles non affectés à des services publics.....	503.000.000		
Total Domaine privé.....		1.503.000.000	»
III. *Legs et Donations*			
Meubles et immeubles.....		72.800.000	»
IV. *Meubles*			
Objets d'art, de sciences et de collections, mobiliers des Palais nationaux.....	10.000.000		
Matériel de Chemins de fer { Etat.....	214.000.000		
Matériel de Chemins de fer { Cie de l'Ouest.....	211.497.000		
Matériel de Chemins de fer { Autres compagnies	1.209.363.000		
A reporter.....	1.644.860.000	15.672.081.000	»

Report. ...	1.644.860.000	15.672.081.000 »
Matériel et outillage des Ministères	100.000.000	
Matériel et outillage des P.T.T.	600.000.000	
Matériel militaire, outillage et munitions	2.000.000.000	
Matériel naval, outillage et munitions.....	2.000.000.000	
TOTAL MEUBLES AUTRES QUE LES CRÉANCES.....		6.344.860.000 »
TOTAL DE L'ACTIF ANCIEN ÉVALUABLE.....		22.016.941.000 »
V. *Actif présumable*		
Fonds employés dont la contrepartie active n'est pas déterminée.....		6.240.741.093 67
TOTAL DE L'ACTIF ANCIEN NON ÉVALUÉ		28.257.682.093 67

Que représente cet « Actif présumable » ? Quelles sont les causes de son gros chiffre ? 6.240.741.043 67 Est-ce bien un Actif? Nous répondrons sans hésiter : c'est bien un Actif, mais nous reconnaissons qu'une objection sérieuse peut être faite, c'est celle-ci :

Bien souvent les déficits budgétaires ont été la cause des emprunts, au moins pour partie, si donc on a emprunté pour solder ces déficits, au fond pour payer des dépenses de frais généraux auxquelles les revenus annuels auraient dû pourvoir et qui par nature auraient dû être amorties chaque année, cet « Actif présumable » qui balance une partie du Passif, donc une partie des emprunts, n'est pas une véritable contre partie active créée par l'emploi de ces emprunts.

Cette objection met de nouveau en lumière le grave inconvénient qu'il y a à mélanger, comme on l'a fait jusqu'ici, les dépenses d'exploitation amortis-

sables annuellement par les recettes annuelles d'exploitation, avec les dépenses de premier établissement créatrices d'Actif permanent.

Ce mélange malheureux a pour effet de nécessiter une interprétation du déficit, qui n'est pas toujours une perte sèche.

A titre d'exemple : le Budget général de 1908 se présente en déficit de 60.993.458 fr. 86 ; mais si nous divisons ce Budget en deux parties : le Budget Ordinaire et le Budget Extraordinaire, nous voyons que les recettes ordinaires ont été plus que suffisantes pour couvrir les dépenses ordinaires, que par le fait même du payement de ces dépenses le Budget Ordinaire a diminué les dettes de garantie et les dettes amortissables de l'Etat ;

Nous voyons que le Budget Extraordinaire a créé un Actif nouveau incontestable d'immeubles et de meubles qui, même dépouillé des fausses manœuvres, des plus-values accidentelles et des dépréciations d'usage présente encore une valeur de..... 312.079.071 98

Nous voyons qu'en dernière analyse, après avoir refondu ensemble tous les gains et toutes les pertes dans le creuset du compte de Profits et Pertes, il reste encore comme résultat des opérations du Budget de 1908 un bénéfice de..... 281.235.560 18 bien que le Budget se soit présenté en déficit de..... 60.993.458 86

Si on examine les Budgets successifs de 1896 à 1910, on voit que les déficits, même déduction faite des ressources exceptionnelles appliquées à ces budgets, ne dépassent les excédents de recettes dans la même période que de 129 millions, soit en moyenne de 9 millions par an, que ces déficits atteignent rarement 200 millions par an, que l'Actif

créé chaque année par les opérations de chaque Budget est certainement toujours supérieur à 9 millions et probablement même à 200 millions, de sorte qu'on peut conclure sans crainte que si les déficits budgétaires ont conduit parfois à emprunter, ces déficits étaient causés exclusivement par la création d'un Actif, de sorte que ce qui est compris dans l' « Actif présumable » est bien une véritable contre-partie active créée par l'emploi des emprunts.

Car on l'a déjà dit, l' « Actif c'est l'emploi qu'a « fait l'entreprise des capitaux mis à sa disposition », et comme d'une part, chez nous, les dépenses sont toujours, sinon très productivement au moins très régulièrement faites, et que, d'autre part, les 6.240.741.093 fr. 67 de l'Actif présumable ont été réellement employés, ce chiffre représente bien, au moins au point de vue strictement comptable, un véritable Actif.

En tous cas, ceux qui, jusqu'à présent, ont négligé de faire donner par la comptabilité le résultat *économique* des opérations annuelles, la classification méthodique de l'Actif permanent créé chaque année et qui se sont toujours contentés de la justification simplement comptable et arithmétique de l'emploi des fonds, ceux-là seraient mal venus à contester ce point de départ qui paraît ainsi suffisamment justifié.

Il faut un point de départ nouveau, qu'on l'appelle comme on voudra : Actif ancien non évalué, ou plus spécialement Actif présumable, ou Actif fictif, ou même Déficit originel, peu importe, c'est la fiction nécessaire du début à laquelle on n'échappera pas.

Au surplus, cette fiction porte en elle un double germe de régularisation ; d'abord les évaluations dont nous nous sommes servis remontent à une

époque déjà lointaine, elles sont généralement pessimistes et incomplètes et leur revision sérieuse diminuerait certainement la valeur de l'Actif présumable ; en second lieu, cet Actif présumable se diminue tout naturellement chaque année par suite de l'acquisition que fait l'Etat d'une part de la nue propriété des Chemins de fer.

Cette nue propriété restant à acquérir par l'Etat au 31 Décembre 1907 était :

Infrastructure	Lignes de la Compagnie de l'Ouest.....	1.021.699.000
	Autres lignes	5.850.020.000
Matériel roulant	Lignes de la Compagnie de l'Ouest.....	203.203.000
	Autres lignes.....	1.161.937.000
	ENSEMBLE.....	8.236.859.000

c'est-à-dire supérieure de près de deux milliards à l'Actif présumable.

Or, à la fin de 1909, en tenant compte de l'acquisition normale de nue propriété et du rachat effectué des lignes de la Compagnie de l'Ouest, l'Actif présumable se trouve diminué des valeurs suivantes :

Infrastructure	Valeur restant à acquérir sur les lignes de l'Ouest racheté	1.021.699.000
	$\frac{2}{100}$ des autres lignes..	238.768.000
Matériel roulant	Valeur restant à acquérir sur le matériel de l'Ouest racheté	203.203.000
	$\frac{2}{100}$ du matériel des autres lignes.....	47.426.000
	ENSEMBLE	1.511.096.000

c'est-à-dire qu'à la fin de 1909 l'Actif indéterminé se trouve déjà ramené de 6.240.741.093 67
à 4.729.645.093 67
et qu'en 1925 les..... ... 286.194.000 »
d'acquisition annuelle de nue propriété des Chemins de fer auront fait disparaître presque complètement cet « Actif présumable ».

SECTION IV

Fonctionnement de la Nouvelle Comptabilité

En ouvrant la nouvelle comptabilité au 1er Janvier 1908, nous complétons la nomenclature des comptes déjà ouverts à l'*Inventaire-Bilan* au 31 Décembre 1907 par la création de quatre nouveaux comptes :

XVII. « Budget Ordinaire de 1908 » qui est le compte d'exploitation proprement dit,

XVIII. « Budget Extraordinaire de 1908 » qui est aussi un compte d'exploitation, en ce sens que quoi que comprenant des opérations de premier établissement et de création d'Actif, il ne comprend exclusivement que celles de l'année et compare l'Actif créé aux ressources dont dispose l'exercice,

II. « Actif nouveau » destiné à cumuler sans limitation d'exercice les valeurs d'Actif permanent créées chaque année à compter du 1er Janvier 1908, et enfin :

XIX. « Profits et Pertes », compte général des résultats de toutes les opérations, aussi bien celles d'exploitation que celles de création d'Actif.

Le *Budget ordinaire* sera crédité de toutes les recettes ordinaires, il sera débité de toutes les dépenses ordinaires, il *devra toujours* se solder en excédent de recettes, lequel excédent deviendra une des ressources du Budget extraordinaire, et comme, ainsi qu'on le verra plus loin, le Budget extraordinaire ne doit pas s'alimenter principalement par l'impôt, mais par les ressources extraordinaires et par l'emprunt, l'excédent de recettes du Budget ordi-

naire devra être normalement faible, la perception des recettes ordinaires ne se justifiant que par la nécessité de faire face aux dépenses ordinaires de l'Etat.

Le *Budget extraordinaire* aura comme ressources les excédents du Budget ordinaire, les recettes exceptionnelles et extraordinaires et les produits d'emprunts, il fera face à toutes les dépenses extraordinaires : acquisition de meubles et d'immeubles civils et militaires, grosses réparations, construction de chemins de fer, de routes, de canaux, de ports, de travaux de défense nationale, etc., etc.

Ce compte, comme le précédent, a pour objet de rapprocher les dépenses faites des recettes encaissées et de faciliter la surveillance qui doit tendre à ce que les dépenses ne dépassent pas les ressources correspondantes ; c'est, comme le Budget ordinaire, un compte de justification simplement comptable et arithmétique de l'emploi des recettes encaissées au payement des dépenses.

Comme le Budget ordinaire, le Budget extraordinaire sera un compte d'exploitation, il sera annuel afin de respecter le principe de la spécialité de l'exercice, il se soldera donc définitivement chaque année par le compte de Profits et Pertes.

Le compte « Actif Nouveau » est le compte de justification économique des dépenses de premier établissement, c'est le compte de l'Actif qui sera créé dorénavant, lequel doit être distingué de l'ancien Actif, et ce compte doit être conduit de façon à faire ce qui a été négligé jusqu'ici, à donner l'évaluation économique aussi exacte que possible des immeubles et des meubles qui seront acquis dans l'avenir

et à cumuler indéfiniment ces nouvelles valeurs actives.

Enfin, le compte de « *Profits et Pertes* », compte général des résultats de toutes les opérations, comprendra tous les gains et toutes les pertes, les amalgamera ensemble pour faire ressortir le bénéfice ou la perte de l'exercice ; c'est essentiellement le compte destiné à donner la justification dernière, la signification économique des opérations des Budgets ordinaire et extraordinaire.

Le rôle de ce compte dans la comptabilité proposée est plus important qu'il ne devrait l'être dans une comptabilité plus savante ; c'est ainsi que chaque accroissement ou réduction de créance ou de dette est passé par ce compte, ce qui pourrait être évité en faisant jouer directement la Caisse avec chacun des comptes de créance ou de dette ; mais alors il faudrait supprimer dans le Budget ordinaire toutes les dépenses relatives à l'accroissement et à la réduction des créances et des dettes, c'est-à-dire que notre Budget ordinaire ne comprendrait plus toutes les dépenses ni toutes les recettes, ne serait plus universel.

En résumé, le fonctionnement général de la nouvelle comptabilité est celui-ci :

Toutes les opérations, sans *aucune exception*, sont comprises dans l'un ou dans l'autre des Budgets ordinaire ou extraordinaire.

Le Budget ordinaire encaisse toutes les recettes ordinaires, cet encaissement n'a aucun effet direct sur le résultat général, sur le Patrimoine de l'Etat ; seul le transport de l'excédent de ces recettes ordinaires sur les dépenses ordinaires au Budget extraordinaire aura un effet sur ce Patrimoine, mais un

effet indirect ne donnant pas lieu à une constatation spéciale.

Le Budget ordinaire paye toutes les dépenses ordinaires ; le payement des frais de régie et de perception d'impôts, des restitutions, remboursements et non valeurs et des dépenses facultatives, n'a aucun effet sur la consistance de l'Actif du Patrimoine de l'Etat. Ces dépenses sont amorties chaque année par le seul fait de l'absorption d'une partie des recettes de ce Budget ordinaire ; seul, le payement des dépenses obligatoires a un effet sur cet Actif, il produit la diminution de certaines dettes, celles par annuités par exemple ou l'augmentation de certaines créances, celles d'avances pour garanties par exemple, ce qui doit être considéré comme un accroissement de l'Actif du Patrimoine de l'Etat comme un gain dans le compte de Profits et Pertes.

Le Budget extraordinaire encaisse, outre l'excédent des recettes du Budget ordinaire, toutes les recettes extraordinaires et exceptionnelles ; l'encaissement de certaines de ces recettes extraordinaires a un effet direct sur le Patrimoine de l'Etat, il diminue l'Actif du Patrimoine par l'aliénation d'objets mobiliers ou immobiliers, ou par la diminution de certaines créances : remboursement du Gouvernement Hellénique et de la Chine, ce qui doit être considéré comme une perte dans le compte de Profits et Pertes.

Le Budget extraordinaire paye toutes les dépenses extraordinaires dont les unes : acquisitions d'immeubles et constructions diverses augmentent le Patrimoine de l'Etat et sont un gain dans le compte de Profits et Pertes, et les autres : grosses réparations, dépenses diverses, maintiennent simplement l'Actif à sa valeur primitive et doivent être

amorties chaque année, celles-là sont une perte dans le compte de Profits et Pertes.

Toutes les dépenses d'administration courantes ou improductives étant ainsi annuellement amorties, on reprend celles ayant une répercussion sur le Patrimoine de l'Etat et on exprime les divers gains ou pertes ainsi produits par une écriture spéciale passée entre le compte intéressé et le compte de Profits et Pertes.

L'obligation que nous nous sommes imposée de respecter la règle de l'universalité du Budget nous a conduit à inscrire toutes les recettes et les dépenses sans aucune compensation entre elles ; par exemple nous avons passé aux dépenses obligatoires le chiffre des annuités dues ou payées aux Compagnies de Chemins de fer tel quel et aux recettes les reversements faits par ces Compagnies ; or, c'est la différence de ces deux chiffres et non pas le chiffre de la dépense qui est le vrai gain résultant de la diminution de dette corrélative à la dépense d'annuité. Il y a encore une autre cause de différence entre les chiffres figurant aux comptes de Budget et ceux figurant au compte de Profits et Pertes, c'est les intérêts qui viennent accroître le montant d'une créance sans affecter la Caisse ni le compte de Budget ; par exemple, toutes les créances pour garanties d'intérêts s'augmentent chaque année non seulement des sommes avancées par l'Etat à titre de garantie, mais des intérêts de ces avances ; la créance sur le Département de la Loire pour achèvement des canaux du Forez s'est accrue en 1908 de 99.716 fr. 10 qui représentent exclusivement des intérêts échus.

Chaque opération des Budgets susceptible d'avoir une répercussion sur le Patrimoine de l'Etat

doit donc, soit au fur et à mesure qu'elle se présente, soit en fin d'année, être examinée au double point de vue de sa justification arithmétique, ce qui se fait par l'écriture au compte de Budget et de sa justification économique, ce qui se fait par une autre écriture entre le compte de Profits et Pertes et le compte intéressé. Par exemple : on paye les annuités aux Compagnies de Chemins de fer, on inscrit le chiffre aux dépenses du Budget ordinaire, ce qui balance une partie des recettes de ce budget et en justifie *arithmétiquement* l'emploi ; mais ce payement a, en outre, pour effet de diminuer au moins en partie une dette de l'Etat, donc de lui procurer un gain, on exprime ce fait en débitant le compte « Dette amortissable à long terme » qui comprend les dites annuités, du montant de la diminution de dettes par le crédit du compte de Profits et Pertes, ce sera l'explication, la justification *économique* de l'opération de payement des annuités aux Compagnies de Chemins de fer.

Toutes ces écritures étant passées, on fait au 31 Décembre 1908 les soldes des différents comptes d'Actif et de Passif et comme dans toute comptabilité, le solde du compte de Profits et Pertes doit être dans le même sens que la différence entre l'Actif et le Passif et égal à cette différence, c'est-à-dire que ce solde doit être un gain si l'Actif est supérieur au Passif, une perte si c'est le Passif qui est supérieur à l'Actif et doit, en tous cas, faire la balance exacte entre l'Actif et le Passif.

Passons maintenant au fonctionnement particulier des principaux comptes :

XVII. **Budget ordinaire** (1)

Au sens usuel du mot, le Budget est un état de prévisions annuelles par Dépenses et par Recettes, qui doit s'exécuter sous l'autorité d'une loi, c'est un acte d'administration, ce n'est pas, à proprement parler, un procédé de comptabilité. Le système de comptabilité le mieux ordonné ne dispense pas de faire son Budget.

Nous avons, néanmoins, conservé la dénomination de Budget, mais nous en avons modifié le sens ; ici, ce n'est plus seulement la prévision pour une année à venir, c'est aussi le compte d'un exercice qui s'achève, c'est un compte d'exploitation comprenant exclusivement toutes les dépenses ordinaires et toutes les recettes ordinaires, toutes les dépenses qui se reproduisent périodiquement et toutes les recettes ayant le même caractère à l'exclusion de toutes dépenses et de toutes recettes exceptionnelles, ce compte devant évidemment servir pour établir le Budget de prévision de l'année suivante.

Nous avons modifié la classification officielle surtout pour les dépenses qui ont une répercussion sur la consistance du Patrimoine de l'Etat et notre Budget ordinaire réduit à ses lignes essentielles se présente comme il suit :

---

(1) Voir *infra* aux Annexes, § III, Comptes d'Exploitation. XVII, Budget ordinaire.

BUDGET ORDINAIRE 1908

DÉPENSES

I.	Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics.....	505.263.128 40
II.	Remboursements, restitutions et non-valeurs.....	47.948.249 04
III.	Dépenses obligatoires ; Dette consolidée ; Dette amortissable à long terme ; Annuités ; Avances pour garantie d'intérêts ; Créances diverses ; Intérêts et Redevances : Dette viagère.....	1.397.180.469 56
IV.	Dépenses facultatives ; Pouvoirs publics et Services généraux des Ministères.....	1.727.182.379 05
		3.677.574.226 05
	Excédent de recettes à virer au Budget extraordinaire	224.235.614 69
		3.901.809.840 74

RECETTES

§ 1.	Impôts et revenus.....	2.792.177.057 89
§ 2.	(Partie). Produits de monopoles et exploitations industrielles de l'Etat.....	883.383.304 81
§ 3.	(Partie). Produits et revenus du Domaine de l'Etat ; Forêts et autre domaine...	46.511.394 71
§ 4.	(Partie). Produits divers du Budget.....	60.141.804 36
§ 6.	(Partie). Recettes d'ordre.....	119.596.278 97
		3.901.809.840 74

Nous avons mis en tête les frais de régie et de perception avec les remboursements-restitutions et non valeurs, ce sont là des dépenses d'une nature toute spéciale, non comparables aux suivantes. En bonne règle, il vaudrait beaucoup mieux une autre disposition des comptes qui ferait ressortir la recette nette ; car à quoi bon faire état d'une recette de 3.901 millions, comme si on avait cette somme à dépenser, tandis qu'avant d'avoir cette somme et pour l'avoir, on a dû prélever sur elle tout d'abord 553 millions, de sorte qu'il ne reste vraiment disponible que 3.348 millions ?

Ces frais de perception, si on les rapporte à la recette brute, 3.901 millions représentent 14,4 °/₀ et si on les rapporte à la recette nette, 3.348 millions, ils représentent environ 16 °/₀ de cette recette.

Au lieu de mettre en bloc toutes ces recettes et de ne faire aucun rapprochement entre le coût de chaque administration perceptrice et sa production, il serait beaucoup plus intéressant de faire un compte spécial pour chacune de ces administrations, compte où on trouverait facilement la recette brute, la recette nette et le pourcentage de rendement de chaque impôt, monopole ou revenu.

On y verrait par exemple que l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre ne coûte pas même 2 °/₀ de la recette brute qu'elle produit,

Que l'Administration des Douanes coûte 8 °/₀ de la sienne,

Que l'Administration des Postes et Télégraphes qui coûtait il y a 20 ans 73 °/₀ de la sienne, en coûte maintenant 87 °/₀, et cela donnerait une indication très utile sur l'opportunité de développer tel ou tel impôt ou tel ou tel monopole.

Sans doute, une telle pratique semblerait se heurter aux principes de l'universalité du Budget et de la non spécialisation des recettes.

Mais nous avons vu que ces principes bien compris ne doivent pas faire obstacle à la création de comptes particuliers.

Ils y font si peu obstacle qu'en supposant qu'on ait établi, comme nous le disions, des comptes particuliers pour chaque administration perceptrice, on y trouverait d'un côté toutes les dépenses et de l'autre toutes les recettes en leur dernière et plus simple analyse sans aucune confusion ni compensation entre elles, c'est-à-dire dans la forme même qui est exigée pour qu'elles puissent être portées à l'état de prévision qu'est le Budget officiel.

Après les frais de perception nous avons placé, par ordre d'importance, ce que nous avons appelé « Dépenses obligatoires ». Ces dépenses ne sont pas comparables aux suivantes ; elles sont la conséquence d'obligations nées de contrats, elles sont incompressibles ou à peu près, elles ont une répercussion sur le Patrimoine de l'Etat, elles diminuent des dettes ou augmentent des créances ; il convient de les classer à part ne serait-ce que pour en faire apparaître, comme on l'a dit plus haut, la répercussion économique sur le Patrimoine de l'Etat au moyen d'écritures appropriées.

C'est pourquoi nous avons recherché toutes ces dépenses dans les divers Ministères où elles n'étaient maintenues que par un procédé de classification artificielle et nous les avons réunies, d'abord sous les rubriques des comptes qu'elles intéressent et qui sont déjà ouverts à l'Inventaire, et ensemble sous la rubrique générale « Dépenses obligatoires ».

Ce sont les dépenses de la Dette consolidée, de

la Dette amortissable, des Annuités, des Avances pour garantie d'intérêts, des créances diverses, des intérêts et redevances et enfin de la Dette viagère.

Enfin, viennent en dernier rang, les « Dépenses facultatives » qui n'ont aucune répercussion sur le Patrimoine de l'Etat, ce sont les frais d'administration courante, les frais généraux qui s'amortissent annuellement par la simple absorption qu'elles font d'une partie des recettes correspondantes du Budget ; ce sont les dépenses pour le fonctionnement des Pouvoirs publics, traitements et frais du Président de la République, du Sénat et de la Chambre, ce sont les dépenses des Ministères autres que les dépenses obligatoires et auxquelles nous avons conservé la rubrique « Services généraux des Ministères », bien que les nouvelles dépenses comprises sous cette rubrique soient bien réduites par rapport à celles figurant sous le même nom dans le Compte rendu général officiel ; ces dépenses sont à peu près les seules qui soient compressibles.

En 1908, les dépenses *ordinaires* peuvent être ainsi résumées :

Frais de perception.....	553	millions
Dépenses obligatoires.....	1.397	id.
Dépenses facultatives	1.727	id.
Ensemble.....	3.677	millions

Toutes ces dépenses ont cependant un caractère commun qui les a fait classer ensemble au *Budget ordinaire*, c'est de revenir chaque année toujours à peu près égales à elles-mêmes ou avec une variation lentement progressive, elles sont

permanentes et périodiques, elles constituent ce que l'on peut appeler le *Train de Maison de l'Etat*.

Et si on a ainsi choisi ces dépenses pour en former le Budget ordinaire, c'est parce que leur fixité relative permettra toujours de solder le Budget ordinaire en excédent, ce qui est indispensable, avons-nous déjà dit, pour assurer la sincérité des divers amortissements qui s'y trouvent inclus.

C'est en fixant la dépense ordinaire annuelle selon ces principes, en la distinguant soigneusement de la dépense extraordinaire exceptionnelle, en un mot, en séparant nettement le Budget ordinaire du Budget extraordinaire qu'on arrivera à maintenir moins lourde la charge de l'impôt.

Car si, contrairement aux principes ordinaires d'économie domestique, l'Etat fixe d'abord sa dépense sous prétexte qu'il a le pouvoir illimité d'imposer, il fera bien cependant de sonder de temps à autre les facultés contributives du pays qui, elles, ne sont pas illimitées et ce, de façon à les ménager, ne fût-ce qu'en vue d'événements aussi durs que ceux que nous traversons et qui majoreront considérablement la charge actuelle des contribuables.

XVIII. **Budget Extraordinaire** (1)

En montrant la nécessité d'exclure du Budget ordinaire certaines recettes et certaines dépenses extraordinaires, nous avons justifié la création de ce Budget extraordinaire.

On peut lui reprocher de faire double emploi

(1) Voir *infra* aux Annexes : § III. Comptes d'Exploitation. XVIII, Budget Extraordinaire.

avec le « Compte *Actif nouveau* », mais nous avons expliqué que c'est là la conséquence du maintien dans notre comptabilité des règles admises d'annalité et d'universalité du Budget.

Le Budget extraordinaire comprend des recettes et des dépenses dont la répercussion dépasse le cadre annuel, mais dont on veut pour une raison de principe politique et de doctrine suivre le mouvement annuel.

Les dépenses y sont classées selon les Rubriques déjà adoptées au compte « Actif ancien non évalué » : immeubles, routes et ponts, ports, phares et canaux, chemins de fer, bâtiments affectés à des services publics, ouvrages et terrains militaires, meubles, matériel et outillage, etc., etc.

Les recettes y sont classées sous les Rubriques mêmes du Budget général, ce sont exclusivement des recettes extraordinaires sur lesquelles on ne peut pas compter régulièrement, soit parce qu'elles ne présentent aucune périodicité, soit parce qu'elles ne sont pas permanentes :

Ce sont les contributions et avances pour les travaux des P. T. T.,

Ce sont les aliénations de meubles et d'immeubles, les rentrées accidentelles provenant de créances sur des pays étrangers (Gouvernement Hellénique, Gouvernement Chinois) ou de toutes autres causes (prises sur l'ennemi, etc.), le produit des emprunts et enfin l'excédent du Budget ordinaire.

Le Budget extraordinaire joue comme le Budget ordinaire avec la Caisse, avec le compte « Exercices en Apurement » pour les dépenses constatées et non encore réglées et avec le compte « Restes à recouvrer » pour les droits constatés à la charge

des redevables de l'Etat et non encore encaissés au 31 Décembre.

Ces deux comptes : Budget ordinaire et Budget extraordinaire, en raison de leur rôle essentiellement annuel, sont soldés définitivement chaque année : le Budget ordinaire par le Budget extraordinaire et ce dernier par le compte de Profits et Pertes, de sorte qu'ils ne figurent ni l'un ni l'autre au Bilan.

Notons en passant que dans le système budgétaire actuel les rentrées provenant d'aliénations d'immeubles ou d'avances pour travaux des Postes et Télégraphes figurent comme si elles étaient de véritables recettes, sans qu'aucune écriture ne vienne expliquer leur nature spéciale : opération en perte pour les aliénations, emprunt déguisé pour les avances aux P. T. T.

Notons aussi que les rentrées toutes accidentelles, qui sont exactement le contraire des revenus, qui figurent à côté d'eux sans aucune distinction, sont prises en considération pour évaluer les recettes probables des Budgets suivants, pour donner l'illusion de revenus toujours plus gros et pour justifier l'engagement de dépenses toujours plus fortes.

Ceci dit, pour souligner à nouveau l'imperfection et les inconvénients du système trop simple, actuellement suivi, qui confond les rentrées avec les revenus, la trésorerie avec les ressources effectives.

1. **Actif ancien non évalué** (1)

En principe, ce compte ne devrait plus subir aucun changement ; cependant si l'on vient à vendre

(1) Voir *infra* aux Annexes. « § 1. Comptes de l'Actif ».

des immeubles ou des objets mobiliers qui s'y trouvaient compris, ce compte sera crédité par Profits et Pertes de la valeur provenant de ces ventes afin de marquer la perte d'Actif qui en résulte.

Cela s'est présenté en 1908, exercice au cours duquel on a vendu :

Des objets mobiliers pour la somme de.....	9.227.152 91
et des immeubles pour celle de...	10.779.955 57
Ensemble pour la somme de...	20.007.108 48

Il faut rappeler ici que la consistance de ce compte : 28.237.674.985 fr. 12, se consolide chaque année, sans que ce chiffre en soit modifié, et ce, par l'acquisition successive de la nue propriété du domaine actuel des Chemins de fer qui continue à s'effectuer automatiquement au profit de ce compte.

Si comme cela a été déjà indiqué cette consolidation est terminée en 1925, l'acquisition ultérieure de nue propriété pourra être portée directement par le crédit de Profits et Pertes au compte « Actif nouveau ».

II. **Actif nouveau**

Ce compte reçoit à son débit tout le Patrimoine nouveau tel qu'il est créé par les opérations du Budget extraordinaire et classé suivant les rubriques déjà adoptées dans le compte « Actif ancien non évalué » : immeubles, routes, ports, chemins de fer, bâtiments, ouvrages militaires, forêts, legs et donations, meubles, matériel, outillage, etc...

Ce compte reprend les dépenses faites dans le Budget extraordinaire ; il les analyse avec soin ; il

amortit par Profits et Pertes celles qui n'ont pas créé un véritable actif, celles qui ont seulement maintenu l'actif à sa valeur primitive : grosses réparations, réparations à la suite d'inondations, etc., etc... ; il dépouille ces dépenses des majorations provenant d'erreurs de projet, de fausses manœuvres dans l'exécution, de plus-values accidentelles ; il applique aux meubles les dépréciations nécessaires ; en un mot, il donne autant que possible à l'Actif nouvellement créé sa vraie valeur économique.

Il a paru indispensable de séparer ainsi l'Actif ancien non évalué dont la valeur n'est qu'approximative, de l'Actif nouveau qui, à compter du 1er Janvier 1908, peut être évalué beaucoup plus exactement. L'Actif non évalué, tel qu'il a été arrêté le 31 Décembre 1907, ne doit plus être modifié dans l'avenir, sauf par suite des aliénations postérieures de meubles et d'immeubles provenant de ce Patrimoine, comme cela s'est présenté au cours de 1908.

Evidemment, si nous n'avions pas particulièrement tenu à respecter les principes de la spécialité de l'exercice, de l'annalité et de l'universalité du Budget, nous aurions pu supprimer le compte du Budget extraordinaire, en faisant jouer directement le compte « Actif nouveau » avec la Caisse et réduire l'importance du Budget ordinaire en faisant jouer directement tous les comptes de créances ou de dettes contractuelles avec la Caisse ; mais cela sera l'œuvre d'une seconde étape vers une comptabilité plus savante, celle-ci est pour le moment mieux appropriée au but à atteindre qui est de ménager la transition entre les errements du passé et l'établissement d'une comptabilité régulière.

En ce qui concerne la révision à faire en fin

d'année de l'Actif nouvellement créé, nous l'avons faite à notre manière et simplement pour pouvoir montrer le fonctionnement du principe ; par exemple nous avons amorti d'un coup tout ce qui est études, dépenses diverses, nous avons appliqué une diminution de 15 à 20 % sur les dépenses de certaines constructions, une diminution de 40 % sur celles des terrains et ouvrages militaires, nous avons supposé que tous les meubles : matériel, installations industrielles, outillage, etc., etc., devaient être amortis en 15 ans et nous avons diminué chacune de ces dépenses du $\frac{1}{15}$ de leur montant, cette diminution devant être continuée pendant les 15 années suivantes ; mais en pratique il faudra bien établir d'autres règles plus nombreuses et moins simples pour obtenir toute l'exactitude possible dans ces évaluations de l'Actif. L'Etat ne manque pas d'administrations très compétentes dans lesquelles il pourra recruter les agents de ce nouveau service : une commission composée principalement d'agents de l'Inspection des Finances, des Ponts et Chaussées, des Domaines et des Contributions Directes qui s'adjoindrait au besoin quelques officiers de terre et de mer pour l'évaluation du matériel militaire et naval, arriverait certainement à évaluer l'actif nouveau de chaque année avec toute l'exactitude désirable, et comme nous l'avons déjà dit : en admettant qu'il subsiste quelque arbitraire à la base de ces évaluations, si elles sont constamment faites dans le même esprit d'après les mêmes méthodes, d'après les mêmes règles, l'arbitraire sera représenté par un facteur à peu près constant qui s'éliminera de lui-même dans les résultats demandés à ces évaluations,

puisque ces résultats s'obtiennent en général par comparaison, par différence d'une valeur à une autre, d'un exercice au précédent.

En tous cas, nous le répétons encore : mieux vaut une évaluation erronée que pas d'évaluation du tout et, à l'appui de cette opinion, nous ne pouvons mieux faire que de reproduire encore l'argument de M. Cerboni, l'auteur de la Réforme italienne (1) en faveur d'une évaluation « quand même ».

« Je reconnais, dit-il, que pour certaines matiè-
« res, le mode d'évaluation est discutable, que pour
« d'autres, la valeur est toute conventionnelle ;
« mais mieux vaut accepter une évaluation *inexacte*
« que de laisser *quoi que ce soit* en dehors des
« comptes. Une fois à l'Inventaire, aucun objet ne
« peut plus disparaître sans justification ; qu'il soit
« coté *1 franc ou 1.000 francs*, il n'en est pas moins
« placé sous la garantie d'une comptabilité qui
« engage des responsabilités et se prête à tous les
« contrôles. On ne peut donc pas y renoncer. »

Le seul inconvénient du système, c'est le temps nécessaire à cette revision qui ne pourra peut-être pas être achevée aussi tôt que l'arrêté des comptes en fin d'année et qui devra peut-être être ajournée à l'exercice suivant ; s'il en est ainsi, il faudra placer l'Actif nouveau à un compte d'attente jusqu'à son apurement ; mais c'est là une opération ne présentant aucune difficulté sérieuse.

---

(1) Ministère des Finances. Inspection générale. Mission en Italie. Rapport sur la Comptabilité de l'Etat en Italie.

Cerboni. *Note préliminaire du Compte de Patrimoine 1886-1887 et Exposé des motifs de la loi italienne du 2 Février 1888 (Logismographie)*, page 27.

Comptes de Créances

Ces comptes :

III. Avances pour garantie d'intérêts,
IV. Créances diverses,
V. Créances litigieuses,
VI. Comptes courants du Trésor débiteurs,
VII. Restes à recouvrer,

sont débités par Profits et Pertes de leurs augmentations et crédités par ce même compte de leurs diminutions au cours de l'exercice.

Ces augmentations et ces diminutions résultent non pas exclusivement des payements faits par le Budget ordinaire, mais des prises en charge d'intérêts arrivant à leur échéance et des règlements effectués chaque année entre l'Etat et ses débiteurs ; de sorte que pour se rendre un compte exact de ces augmentations et de ces diminutions, il ne faut pas s'en tenir exclusivement aux opérations concernant ces créances qui se trouvent dans le Budget ordinaire.

Le solde de ces comptes est reporté à nouveau pour figurer au Bilan, c'est pour chacun d'eux la valeur exacte des créances appartenant à l'Etat au moment de l'arrêté de ce Bilan.

Spécialement, le compte « Restes à recouvrer » qui est le compte des droits constatés à la charge des redevables de l'Etat pour impôts et contributions non encore encaissés, comprend d'un côté les sommes restant ainsi dues pour les exercices antérieurs et pour l'exercice qui s'achève, et de l'autre côté les sommes encaissées et provenant des exercices antérieurs ; ce compte peut être divisé en sous-comptes,

ce qui permettra de suivre en recettes, aussi longtemps que cela sera nécessaire, chaque exercice encore non apuré, et de satisfaire au principe de la survivance de l'exercice.

VIII. **Valeurs de Caisse et de Portefeuille**

Ce compte ne demande aucune explication spéciale : le solde au 1er Janvier 1908 comprend les valeurs de Caisse et de Portefeuille existant à ce moment d'après le Compte rendu général : Actif réel du Trésor rectifié, soit..... 601.581.277 35

Le compte reçoit au cours de l'exercice toutes les recettes de l'année qu'elle applique soit au Budget ordinaire, soit au Budget extraordinaire et tous les Restes à recouvrer encaissés des exercices antérieurs,

Le compte paye par « Exercices en Apurement » toutes dépenses des exercices antérieurs non encore apurés et par Budget ordinaire et Budget extraordinaire toutes les dépenses de l'exercice courant.

Le solde au 31 Décembre 1908. 501.946.486 69 est égal au chiffre du Compte rendu général : Actif réel du Trésor et est reporté à nouveau pour figurer au Bilan.

IX. **Réescompte des Annuités**

On a expliqué précédemment à la Section II la raison d'être de ce compte, la nature de compte d'ordre provisionnel et comment était composé son solde au 1er Janvier 1908.

Au cours de l'exercice 1908, par le fait des payements effectués au Budget ordinaire des annuités échues, ce compte doit être diminué des intérêts

échus qui se trouvent compris dans les annuités payées, cette diminution s'opère en créditant le compte de Réescompte par Profits et Pertes du montant des intérêts échus pendant l'année.

D'autre part, ce compte doit être accru du fait des dettes nouvelles, contractées à échéances successives au cours de 1908 ; c'est ainsi que le compte « Réescompte » est débité par celui de Dette viagère du chef de l'augmentation survenue en 1908 des engagements viagers de l'Etat par suite de l'accroissement du nombre des fonctionnaires ou de l'amélioration de leurs retraites,

Le solde du compte Réescompte au 31 Décembre 1908 est reporté à nouveau pour figurer au Bilan et il englobe *les intérêts* non échus à cette date inclus dans les Annuités non échues elles-mêmes et la Dette viagère tout entière y compris son accroissement de l'année.

Comptes de Dettes

Ces comptes :

x. Dette consolidée,

xi. Dette amortissable à long terme,

xii. Dette remboursable à long terme,

xiv. Dette à court terme,

xv. Comptes courants du Trésor créanciers, sont débités par Profits et Pertes des diminutions de dettes qu'ils présentent et crédités par ce même compte des augmentations de dettes qu'ils subissent. Les écritures nécessaires sont faites soit au fur et à mesure que se présente une opération du Budget comportant augmentation ou diminution de dettes, soit en fin d'année au moment de l'inscrip-

tion des écritures de régularisation. Les soldes de ces comptes sont reportés à nouveau pour figurer au passif du Bilan.

XIII. **Dette viagère**

La Dette viagère s'est augmentée au cours de 1908, soit du chef de l'accroissement du nombre des fonctionnaires, soit du chef de l'amélioration de leurs retraites de..... 74.920.682 80
Cette augmentation, comme la Dette viagère elle-même, est successive, c'est-à-dire non encore échue et pour cette raison elle est portée au débit du compte « Réescompte des annuités ».

Le solde de ce compte « Dette viagère », comprenant toute la Dette viagère y inclus son augmentation de l'année, est reporté à nouveau pour figurer au Passif du Bilan.

XVI. **Exercices en Apurement**

Ce compte comprend les dépenses restant à payer sur chacun des exercices non encore apurés.

Dans le système comptable actuel, lorsque le règlement définitif d'un Budget est prononcé, il peut rester à payer certaines dépenses sur ce Budget ; si les créances correspondantes ont été constatées régulièrement, elles sont payées comme dépenses des exercices clos, pourvu que la prescription quinquennale ne les ait pas atteintes ; si ces créances n'ont pas été constatées avant le règlement définitif du Budget dont elles dépendent, elles doivent être d'abord admises spécialement par des *Crédits additionnels* aux restes à payer, elles sont ensuite payées comme dépenses d'exercices clos ;

si la prescription quinquennale a atteint l'exercice, il est dit alors exercice périmé, et les créances, qui tout en dépendant de cet exercice périmé ne sont pas elles-mêmes périmées pour des raisons spéciales, sont ordonnancées s'il y a lieu en vertu de *Crédits spéciaux* et classées dans les écritures des Ministres comme « Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance ».

Dans le système proposé les choses peuvent se passer de la même manière ; on voit, en effet, qu'on entre en gain à Profits et Pertes le solde de l'exercice 1904 représentant des créances périmées par 5 ans, qu'on sort en perte par Profits et Pertes les nouvelles créances non constatées en temps voulu, mais régulièrement admises plus tard sur divers exercices antérieurs, et enfin qu'on paye en 1908 toutes les dépenses afférentes à ces exercices antérieurs, même celles des exercices périmés, pourvu qu'elles ne soient pas elles-mêmes frappées de déchéance.

Le compte « Exercices en Apurement » prend naturellement en charge les dépenses constatées restant à payer au 31 Décembre sur le Budget ordinaire et sur le Budget extraordinaire de l'année qui se termine ; c'est là d'ailleurs son principal rôle qui permet d'imputer à ces Budgets toutes les dépenses de l'année, alors même que leurs opérations ne sont pas complètement terminées, au moins comme payements et d'assurer la survivance de chacun de ces Budgets.

XIX. **Compte de Profits et Pertes** (1)

Le fonctionnement de ce compte s'explique

(1) Voir *infra* aux Annexes. § IV, Compte de résultats. XIX, Profits et Pertes.

maintenant de lui-même, car on vient de le voir jouer successivement avec tous les comptes précédents pour tirer de chacun, principalement en fin d'année, le résultat économique ; c'est lui qui nous apprend :

Que par suite de la prescription quinquennale, on a gagné le montant des créances périmées à fin 1908, soit..... 639.146 89

Que les *Créances de l'Etat* se sont augmentées en 1908 de..... 87.089.166 77

Que par suite des amortissements ou remboursements effectués, les *Dettes de l'Etat* se sont diminuées en 1908

de 339.584.176 29

ensemble de 26.874.104 60

366.458.280 89

Que les dépenses extraordinaires faites en 1908 ont abouti à la création d'un *Actif nouveau*, valant brut 358.729.130 10

Qu'au cours de 1908 on a donc réalisé un gain total de..... 812.915.724 65

C'est encore le compte de Profits et Pertes qui nous apprend :

Que par suite des remboursements effectués par les débiteurs de l'Etat au cours de 1908, les créances de l'Etat se sont trouvées diminuées de..... 1.542.283 90

de..... 148.850 95

de..... 57.020.961 77

ensemble de 58.712.096 62

A reporter.... 58.712.096 62

Report.....		58.712.096 62
Que les dettes de l'Etat se sont trouvées augmentées au cours de 1908 de.....	8.767.844 35	
de.....	25.895.222 53	
de	72.696.186 65	
ensemble de... .		107.359 253 53
Que par suite des payements des annuités échues, le compte « Réescompte des annuités » doit être diminué des intérêts correspondant, soit de.....		237.958.186 86
Que par suite des dépenses faites pour le Budget extraordinaire en excédent des recettes extraordinaires il y a une dette de trésorerie de.....		60.993.458 86
Que par suite des ventes faites en 1908 l'*Actif* ancien non évalué se trouve diminué d'une valeur de.		20.007.108 48
Que par suite de dépréciations jugées nécessaires, *l'Actif nouveau* brut doit être diminué de....		46.650.058 12
et qu'en définitive au cours de 1808 on a subi des pertes montant ensemble à.....		531.680.162 47

C'est donc le compte de Profits et Pertes qui, nous permettant de rapprocher le total des gains ci-dessus..... 812.915.724 65
de ce total des pertes..... 531.680.162 47
nous donne l'explication économique de l'emploi des fonds de l'exercice et le résultat définitif qui est pour 1908 un bénéfice net de..... 281.235.562 18

SECTION V

Permanence logismographique de la Balance des Ecritures et de l'Inventaire

Nous croyons, sinon avoir rempli le programme de Léon Say, au moins avoir montré qu'il est possible d'établir le Bilan de l'Etat. Peut-être reste-t-il encore quelque chose à faire pour répondre à son interrogation du 26 Mars 1888 : « Est-il possible de « faire apparaître dans nos écritures cette situation « de l'Actif et du Passif que tout commerçant doit « étudier *tous les soirs* pour se rendre compte de « l'état de ses affaires ? »

Vraisemblablement, en interrogeant ainsi, Léon Say pensait à la permanence de l'Inventaire et ce qui le confirme c'est qu'il ajoute aussitôt après : « On a fait de grands efforts dans les pays voisins « pour atteindre ce but, il faut que nous les fassions « à notre tour dans notre pays ». C'est précisément avant 1888 que l'Italie a intronisé dans sa comptabilité publique le système de la logismographie dont le principal avantage est de donner rapidement et à tout instant la situation générale.

Nous avons vu que certains inconvénients de ce système ne lui ont pas permis de se généraliser, nous croyons cependant qu'on pourrait utiliser parallèlement à notre comptabilité l'idée logismographique de la permanence de l'Inventaire, non pas comme une autre comptabilité qui ferait double emploi avec la nôtre, mais comme moyen d'obtenir la balance permanente des écritures et peut-être la permanence d'un Inventaire au moins approximatif.

Il suffirait pour cela de grouper tous nos comptes en sept grandes Rubriques comme il suit :

1. Caisse ..... { Valeurs de Caisse et de Portefeuille

2. Immeubles, Meubles { Actif ancien non évalué / Actif nouveau.

3. Budget extraordinaire

4. Budget ordinaire.

5 Débiteurs divers.... { Avances pour garantie d'intérêts. / Créances diverses. / Créances litigieuses. / Comptes courants du Trésor débiteurs. / Restes à recouvrer sur les redevables de l'Etat. / Réescompte des annuités.

6. Créditeurs divers... { Dette consolidée. / Dette amortissable à long terme. / Dette remboursable à long terme. / Dette viagère. / Dette à court terme. / Comptes courants du Trésor créanciers. / Exercices en apurem^{t}.

7. Profits et Pertes.

Dans un Grand-Livre-Journal, où les écritures du Journal seraient synthétiquement résumées au strict nécessaire, on ouvrirait à la partie Grand-Livre sept doubles-colonnes par Débit et

Crédit, une pour chacune des sept grandes rubriques et chacune des écritures du journal serait reproduite à la fois à une colonne de débit et à une colonne de crédit de l'une ou de l'autre de ces sept grandes rubriques. (1)

Avec une disposition de ce genre on pourrait obtenir, non pas tous les soirs, mais peut-être tous les trois mois, la situation de certains comptes eux-mêmes : Caisse, Budget extraordinaire, Budget ordinaire, la situation des autres comptes synthétiques, Immeubles et Meubles, Débiteurs divers et créditeurs divers et un aperçu très suffisant de la situation générale par le compte de Profits et Pertes.

Nous donnons aux Annexes (2) avec le tracé du Grand-Livre-Journal, un exemple de la passation des écritures dans ce système.

Le remboursement fait pour le compte du Ministère de l'Agriculture d'une somme de 9.551 fr. au titre : de « Remboursements, restitutions et non valeurs, figurera au « Montant des opérations du Journal », au crédit de la « Caisse » et au Débit du « Budget ordinaire »,

La diminution de la « Dette à court terme », au cours de 1908 : 26.874.104 francs, figurera au « Montant des opérations du Journal » au Débit de « Créditeurs divers » et au crédit de « Profits et Pertes ».

Le total fait verticalement des opérations du Journal, soit..... 26.883.655 » sera égal respectivement :

---

(1) Voir *infra* aux Annexes. « Permanence Logismographique de l'Inventaire ».

(2) Voir *infra* aux Annexes. « Permanence Logismographique de l'Inventaire ».

Au total fait horizontalement de tous les débits du Grand-Livre, soit. 26.883.655 »
et au total fait horizontalement de tous les crédits du Grand-Livre, soit..... 26.883.655 »

La question est de savoir si dans la pratique on pourra tenir assez régulièrement et assez rapidement ce Journal-Grand-Livre, en tenant compte de la multiplicité des centres où se font les opérations, pour pouvoir donner un résultat tous les trois mois !

CONCLUSION

Nous avons signalé l'accroissement continuel des dépenses publiques, nous avons examiné diverses causes de cet accroissement dans l'ordre économique, dans l'ordre politique, dans l'ordre administratif et dans l'ordre financier et comptable et nous avons indiqué les réformes correspondantes qu'il conviendrait d'opérer.

La première cause que nous avons envisagée dans l'ordre économique et social est l'élévation des salaires par suite des exigences sociales modernes. Nous avons indiqué comme réforme appropriée, l'adoption par l'Etat d'une politique économique et sociale, bien personnelle, ne l'inféodant à l'avance d'une façon définitive à aucune des théories que peuvent professer les citoyens : individualisme, socialisme, protectionnisme, libre-échange ou cosmopolitisme, mais lui permettant de les appliquer successivement suivant les circonstances et d'agir par les mœurs sur les théories de ses gouvernés.

Cette réforme, croyons-nous, ne présente aucune difficulté de réalisation, elle peut être appliquée à tout moment, en tout état de cause, elle n'est ni plus ni moins urgente que les suivantes.

Dans l'ordre d'urgence, la première réforme à opérer c'est l'établissement du Bilan de l'Etat, c'est l'organisation d'une comptabilité unique comprenant tous les engagements de l'Etat pour remplacer les comptabilités multiples et incomplètes du Trésor et des Ministères, pour suivre d'une façon continue et permanente, ce qui n'a jamais existé, la consis-

tance du Patrimoine de l'Etat et les résultats de l'exploitation de chaque année.

Nous avons montré que cela était possible et que pour y réussir, il suffisait : 1° d'établir la distinction nécessaire entre les opérations industrielles de l'Etat et sa gestion administrative et patrimoniale ; 2° d'établir dans cette gestion administrative et patrimoniale la distinction également nécessaire entre les dépenses exceptionnelles et celles du *Train de Maison*, à alimenter : les premières par les ressources exceptionnelles, et les secondes par les revenus, par l'Impôt ; 3° de déterminer, par une nomenclature, quelles doivent être les dépenses du *Train de Maison* de l'Etat pendant une période fixe et d'affecter exclusivement l'Impôt au service de ces dépenses, le tout par une loi constitutionnelle comme garantie contre l'activité trop dépensière des gouvernants.

Cette réforme financière et comptable est immédiatement possible, un seul point soulèvera peut-être des difficultés et entraînera quelque retard, c'est l'obtention de la loi constitutionnelle fixant la nomenclature des dépenses exclusivement admises, pendant une période déterminée, à figurer parmi les dépenses du *Train de Maison* de l'Etat, c'est-à-dire à être couvertes par l'impôt ; toutefois, l'absence de cette loi constitutionnelle n'empêchera pas d'opérer dès qu'on le voudra le surplus de la réforme financière et comptable. Mais cette réforme financière et comptable, qui a été le principal objet de cette étude, n'est pas suffisante ; c'est bien un remède, mais c'est un remède palliatif et non curatif. Il est indispensable de l'employer en premier lieu parce qu'il sert à circonscrire le mal, mais il ne le

guérit pas parce qu'il ne s'attaque pas à la racine même de ce mal.

Les vraies réformes véritablement opérantes, ce sont celles d'ordre économique, politique et administratif, l'affranchissement de la tutelle du nombre, la représentation des intérêts matériels et la décentralisation administrative et politique.

La seconde réforme à établir, toujours dans l'ordre d'urgence, est la décentralisation administrative dans les services de l'Etat qui présentent quelque caractère industriel ou commercial ; tous ces services doivent être dotés de la personnalité civile, de l'autonomie financière, d'un Conseil d'administration, d'une comptabilité commerciale et industrielle et d'une charte spéciale fixant les rapports de chaque service avec l'Etat. Comme la précédente, cette réforme est facile à réaliser, elle ne touche point, quoi qu'on en dise, à l'ordre constitutionnel.

En troisième lieu vient enfin la réforme politique, de beaucoup la plus difficile à faire aboutir, car elle touche assez profondément à l'ordre constitutionnel établi.

A ce sujet, nous avons montré les graves inconvénients qui résultent de la prépondérance du nombre dans tous les actes de notre vie politique actuelle, et nous avons proposé d'établir, ce qui n'existe pas, la représentation des intérêts matériels des particuliers et des grands intérêts de l'Etat au moyen d'un Sénat transformé en une assemblée qui serait composée des chefs des grandes administrations ainsi que des grands services de l'Etat et de membres élus par des groupements professionnels, recrutés eux-mêmes parmi les citoyens qui possèdent.

Nous avons montré que cette organisation

aurait l'avantage de faire du Président de la République, des Ministres et des fonctionnaires les représentants qualifiés non pas seulement du nombre, mais aussi des intérêts matériels des citoyens et de ceux de l'Etat.

Nous avons encore montré l'inconvénient grave qu'il y a à maintenir la prépondérance des questions politiques sur les questions financières et nous avons proposé comme réforme ce que demandait déjà Léon Say en 1888, à savoir de faire du Ministre des Finances « le *Contrôleur général* des dépenses « de l'Etat, ce qu'il n'est pas, ce qu'il n'a jamais « été et ce qu'il devrait être ».

Enfin, nous avons montré la contradiction flagrante qui existe entre notre régime politique républicain, qui est celui de l'administration du pays par lui-même, et notre régime administratif centralisé à outrance qui est celui d'un pouvoir central absolu et dominateur exclusif de tout Self-Government, et nous avons proposé, comme réforme correspondante, seule capable de supprimer le malaise qui se perpétue dans le pays en même temps que cette contradiction, nous avons proposé la décentralisation administrative au sens le plus large du mot, effectuée par un acte politique, dans la division territoriale du pays au moyen de la substitution de 14 régions aux 86 départements actuels, dans les attributions du pouvoir central, transportées en grande partie des mains des fonctionnaires à celles des citoyens et dans tous les services de l'Etat susceptibles de vivre d'une vie autonome ; en un mot, nous avons proposé de mettre le régime administratif en harmonie avec le régime politique, ce qui n'existe pas.

A la fin de 1908, la situation financière de la France était normale. Si on tient compte du pessi-

misme et de l'ancienneté des statistiques existantes donnant l'évaluation des meubles et immeubles de l'Etat, si on tient compte des chemins de fer dont il acquiert peu à peu la propriété, on peut dire qu'au 31 Décembre 1908 l'Actif était égal au Passif.

La situation s'est aggravée de 1908 à 1914 et on peut dire qu'en 1914 l'Etat aurait dû s'endetter au moins de 2 milliards et peut-être de 3 milliards.

Néanmoins, les réformes qui viennent d'être indiquées pouvaient, avant les terribles événements que nous traversons, paraître propres à remédier à l'accroissement continuel des dépenses publiques ; elles demeureront nécessaires, mais elles ne seront plus suffisantes, car en quelques mois nous venons de nous endetter autant que nous l'avions fait au cours de plusieurs siècles, et lorsque la victoire nous aura donné la paix, nous nous trouverons à la tête d'une dette supplémentaire de 50, peut-être 60 milliards, dont la charge supplémentaire annuelle sera ..... 3 milliards

Si on y ajoute la charge correspondant aux pensions de guerre, soit au moins ..... 1 milliard

La charge totale *supplémentaire* annuelle sera de ..... 4 milliards

Comment y fera-t-on face ?

Si on s'en tient aux moyens financiers ordinaires, à la répartition de cette charge entre tous les contribuables, c'est un budget de plus de 8 milliards et demi qui nous attend, c'est la vie chère pour tout le monde et on peut se demander avec anxiété si notre ordre social résistera sans heurt à une semblable expérience.

La seule solution qui apparaît possible c'est

l'amputation, par chacun de ceux qui possèdent, d'une part de sa fortune et l'apport de cette part à l'Etat comme contribution de guerre.

Si on admet, avec M. Paul Leroy-Beaulieu, que la fortune de la France représente 225 milliards. si on tient compte que cette fortune générale a subi, depuis et par le fait de la guerre, une dépréciation déjà importante, c'est donc le quart peut-être le tiers de sa fortune qu'il faudrait demander à chacun.

L'importance même de cette proportion est telle qu'elle entrainerait pour plusieurs et surtout pour les plus petits possédants, une véritable liquidation, probablement dans un temps trop bref et à un moment où il n'y aura pas d'argent disponible et par suite pas d'acheteurs.

Pour réaliser une opération de cette envergure, pour éviter de jeter en proie trop facile à l'avidité spéculatrice des neutres, toutes les richesses foncières et industrielles du Pays, il faut du temps et une organisation spéciale sachant tenir compte de chaque situation particulière avec les ménagements qui conviennent.

Autant dire que l'Etat avec les seuls moyens qu'il puisse employer, réquisition brutale dans des délais égaux pour tous, ne peut pas faire seul utilement et heureusement une opération de ce genre. Quelle sera l'organisation capable d'apporter à l'Etat le concours nécessaire ? C'est là une question bien complexe dont l'examen demande une autre compétence que la nôtre et que nous n'avons pas la prétention de résoudre hâtivement en ces quelques dernières lignes.

Souhaitons seulement que la classe qui possède comprenne, qu'après avoir assuré la paix à l'extérieur en versant comme tout le monde son sang et

celui de ses enfants sur les champs de bataille, elle a encore un autre devoir à remplir, qu'elle seule peut accomplir, celui de sauver le pays une seconde fois de la ruine en assurant la paix à l'intérieur.

Qu'elle fasse le geste, qu'elle apporte en garantie le quart, le tiers s'il le faut de sa fortune et on trouvera toujours avec le Crédit Foncier de France, avec la Banque de France, avec les grands établissements financiers, avec des associations nouvelles et appropriées, s'il y a lieu, la combinaison nécessaire à mobiliser avec le moindre dommage pour chacun la garantie de tous !

ANNEXES

Inventaire-Bilan de l'Etat

AU 31 DÉCEMBRE 1907

dressé en vue de permettre l'Ouverture de la Nouvelle Comptabilité

A PARTIR DU 1er JANVIER 1908

Inventaire-Bilan de l'Etat

ACTIF

Immobilisé		
III. Avances pour Garanties d'Intérêts.....	.....	1.987.002.668 37
Réalisable à terme		
IV. Créances diverses.....	50.458.120 55	
V. Créances litigieuses.....	14.578.924 82	
		65.037.045 37
Réalisable		
VI. Comptes courants du Trésor débiteurs.....	783.395.604 80	
VII. Restes à recouvrer.....	140.255.108 78	
		923.650.713 58
Disponible		
VIII. Valeurs de Caisse et Portefeuille.....	.....	601.581.277 35
Provisionnel		
IX. Réescompte des Annuités.....	.....	9.109.364.272 03
TOTAL de l'Actif connu.....	.....	12.686.635.976 70
Pour balance : la différence entre le *Passif* évalué ci-contre.....	40.944.318.070 37	
et l'*Actif connu* évalué ci-après.....	12.686.635.976 70	
I. Actif ancien non évalué au 31 Décembre 1907		28.257 682.093 67
TOTAL de l'Actif au 31 Décembre 1907....	.....	40.944.318.070 37

Pour le détail de chacun des chiffres ci-dessus, voir ci-après aux « Comptes de l'Actif » le solde à nouveau au 31 Décembre 1907 du compte correspondant.

au 31 Décembre 1907

PASSIF

Non exigible		
x. Dette consolidée		21.923.361.934 »
Exigible à long terme		
xi. Dette amortissable à long terme	13.721.505.129 38	
xii. Dette remboursable à long terme	522.257.271 84	
xiii. Dette viagère	2.397.278.906 24	
		16.641.041.307 46
Exigible à court terme		
xiv. Dette à court terme		296.725.662 80
Exigible		
xv. Comptes courants du Trésor créanciers	1.520.292.742 19	
xvi. Exercices en Apurement	562.896.423 92	
		2.083.189.166 11
Total du Passif au 31 Décembre 1907		40.944.318.070 37

Pour le détail de chacun des chiffres ci-dessus, voir ci-après aux « Comptes du Passif » le solde à nouveau au 31 Décembre 1907 du compte correspondant.

OPÉRATIONS DE L'ANNÉE 1908

§ I. **Comptes de l'Actif ;**

§ II. **Comptes du Passif ;**

§ III. **Comptes d'Exploitation ;**

§ IV. **Compte de Résultats ;**

§ V. **Bilan au 31 Décembre 1908.**

§ I. COMPTES DE L'ACTIF

I. *Actif Ancien non évalué ;*

II. *Actif Nouveau ;*

III. *Avances pour Garanties d'Intérêts ;*

IV. *Créances diverses ;*

V. *Créances litigieuses ;*

VI. *Comptes Courants du Trésor débiteurs ;*

VII. *Restes à recouvrer ;*

VIII. *Valeurs de Caisse et de Portefeuille ;*

IX. *Réescompte des Annuités.*

N. B. — A l'exception des comptes : « VII, Restes à recouvrer » et « VIII. Valeurs de Caisse et de Portefeuille », tous les autres comptes constituent la partie *active* de ce que nous avons appelé : *Gestion patrimoniale de l'Etat.*

Le compte : VII. *Restes à recouvrer*, qui comprend les restants dus sur les Budgets ordinaires et extraordinaires précédents ainsi que les encaissements opérés sur ces mêmes restant dus et qui ne joue qu'avec ces Budgets ou avec la Caisse, se rattache plutôt à la *Gestion administrative.*

Le compte : VIII. *Valeurs de Caisse et de Portefeuille.* est de nature spéciale et à cheval sur les diverses Gestions, il fait indifféremment pour le compte de chacune toutes les opérations qu'elles lui présentent.

I. Actif ancien

Doit

Le 1er Janvier 1908 :		
à *Divers*. Actif ancien existant au 31 Décembre 1907 suivant détail ci-après :		
Immeubles du Domaine public	14.096.281.000 »	
Immeubles du Domaine privé	1.503.000.000 »	
Legs et Donations	72.860.000 »	
Meubles	6.344.860.000 »	
TOTAL de l'Actif ancien évaluable		22.016.941.000 »
Actif présumable		6.240.741.093 67
TOTAL au 31 Décembre 1908.		28.257.682.093 67

Immeubles Domaine public :		Meubles :	
Routes et Ponts	1.300.000.000	Objets d'art et de sciences. Collections mobilières de Palais	10.000.000
Ports, Phares	950.000.000	Matériel mobilier et outillage : Etat	214.000.000
Fleuves, Canaux et Rivières	1.500.000.000	Matériel mobilier et outillage : Cie Ouest	211.497.000
Chemins de fer : Etat	1.078.500.000	Matériel mobilier et outillage : Autres Cies	1.209.363.000
Chemins de fer : Cie Ouest	1.063.401.000	Matériel mobilier et outillage :	
Chemins de fer : Autres Cies	6.088.380.000	Des Ministères	100.000.000
Bâtiments affectés à des services publics. Ouvrages et terrains militaires	2.116.000.000	Des P. T. T.	600.000.000
	14.096.281.000	Matériel militaire : Outillage et munitions	2.000.000.000
Immeubles Domaine privé :		Matériel naval : Outillage et munitions	2.000.000.000
Forêts	1.000.000.000		
Autres immeubles non affectés à des services publics	503.000.000		
	1.503.000.000		6.344.860.000

non évalué

Avoir

Au cours de 1908 :		
par *Profits et Pertes*. Aliénations d'immeubles du Domaine public	9.227.152 91	
Aliénations de meubles	10.779.955 57	
Total des Aliénations en 1908.		20.007.108 48
Le 31 Décembre 1908 :		
par *Divers*. Solde débiteur au 31 Décembre 1908 à reporter dont détail ci-après :		
Immeubles du Domaine public	14.087.053.847 09	
Immeubles du Domaine privé	1.503.000.000 »	
Legs et Donations	72.800 000 »	
Meubles	6.334.080.044 43	
Actif présumable	6.240.741.093 67	
Total du Solde débiteur au 31 Décembre 1908 à reporter		28.237.674.985 19
Total au 31 Décembre 1908.		28.257.682.093 67

II. Actif

Doit

Au cours de 1908 :		
à *Profits et Pertes*. Actif nouveau créé par les opérations du Budget extraordinaire en 1908 :		
Routes et Ponts	6.765.448 88	
Ports, Phares, Canaux et Rivières	39.523.224 96	
Chemins de fer { Guerre 885.000 »		
Chemins de fer { Autres lignes. 17.755.350 45		
	18.640.350 45	
Bâtiments affectés à des Services publics	32.433.214 90	
Ouvrages et terrains militaires	32.955.500 »	
Total *Immeubles* Domaine public		130.317.739 19
Matériel mobilier et Outillage des Chemins de fer	10.786.242 13	
Matériel et outillage des P. T. T.	23.369.910 22	
Matériel mobilier et outillage des Ministères	480.741 68	
Matériel militaire	69.759.257 »	
Matériel naval	124.015.239 88	
Total Meubles		228.411.390 91
Total au 31 Décembre 1908.		358.729.130 10

nouveau

Avoir

Le 31 Décembre 1908 : par *Profits et Pertes*. Amortissements correspondants aux : Grosses réparations, erreurs de projet ou d'exécution, plus-values accidentelles, études et généralement toutes les dépenses dont la contre-partie n'est pas un Actif réel :		
Routes et Ponts	2.217.749 88	
Ports, Phares, Canaux et Rivières	6.090.439 54	
Chemins de fer { Guerre 177.000 » / Autres lignes 3.511.070 90 }	3.688.070 90	
Bâtiments affectés à des Services publics	7.802.166 40	
Ouvrages et terrains militaires	13.182.200 »	
TOTAL *Immeubles* Domaine public		32.980.626 72
Matériel et Outillage des Chemins de fer	719.082 81	
Matériel et Mobilier des Ministères	32.049 45	
Matériel militaire	4.650.617.15	
Matériel naval	8.267.681 99	
TOTAL Meubles		13.669.431 40
par *Divers* solde débiteur au 31 Décembre 1908 à reporter		312.079.071 98
TOTAL au 31 Décembre 1908		358.729.130 10

III. Avances pour

Doit

Le 1er Janvier 1908 :		
à *Divers*. Au 31 Décembre 1907 les avances pour garanties d'intérêts comprenaient les Dettes ci-après :		
1° Chemins de fer		
a) Nouvelle Dette des Compagnies de Chemins de fer soumises aux conventions de 1883 : 1.160.064.636 57 (A)		
b) Dette des Compagnies de Chemins de fer non soumises aux conventions de 1883 : 798.746.866 41 (B)		
Total pr les Chemins de fer...	1.958.811.502 98	
2° Dette des Entreprises d'Hydraulique agricole	24.800.560 48 (C)	
3° Compagnie Française des Câbles télégraphiques.....	3.390.604 91	
Total du Solde au 31 Décembre 1907.		1.987.002.668 37
Le 31 Décembre 1908 :		
à *Profits et Pertes*. Augmentation de ces diverses créances au cours de 1908	.....	87.089.166 77
Total au 31 Décembre 1908.		2.074.091.835 14

(A)

Cie de l'Est.....	204.898.829 23
Cie de l'Ouest	459.008.261 88
Cie d'Orléans..	216.159.748 37
Cie du Midi.....	279.997.797 09
	1.160.064.636 57

(B)

Sud de la France.....	2.431.620 12
Départementaux.....	4 710.457 48
Economiques.....	19.864.587 75
En Tunisie :	
Bône-Guelma	104 851.609 01
En Algérie :	
Bône-Guelma	200.119 103 01
P.-L.-M.....	69.150.975 05
Est-Algérien	278.998 568 96
Ouest-Algérien	85.071.680 81
Au Sénégal :	
Dakar, Saint-Louis ...	33 548.264 22
	798.746.866 41

(C)

Canaux :	
De la Crau	14.403.533 87
De Gignac	1 759.618 21
De la Bourne.....	6.428.126 50
De Pierrelatte.....	2.209.281 90
	24.800.560 48

Garanties d'Intérêts

Avoir

Le 31 Décembre 1908 :		
par *Divers*. Solde à reporter suivant le détail ci-dessous :		
1° Nouvelle Dette des Compagnies de Chemins de fer soumises aux conventions de 1883 : 1.207.451.600 11 (E)		
2° Dette des Compagnies de Chemins de fer non soumises aux conventions de 1883 : 837.108.285 73 (F)		
TOTAL pour les Chemins de fer	2.044.559.885 81	
3° Dette des Entreprises d'Hydraulique agricole.	26.050.334 » (G)	
4° Compagnie Française des Câbles télégraphiques	3.481.615 30	
TOTAL du Solde débiteur au 31 Décembre 1908 à reporter		2.074.091.835 14
TOTAL au 31 Décembre 1908 à reporter		2.074.091.835 14

(E)

Cie de l'Est	213.794.906 34
Cie de l'Ouest	485.760.513 58
Cie d'Orléans	222.254.217 21
Cie du Midi	285.641.962 98
	1.207.451 600 11

(G)

Canaux :	
De la Crau	15.408.820 70
De Gignac	1.869.104 90
De la Bourne	6 428.126 50
De Pierrelatte	2.344 281 90
	26.050.334 »

(F)

Sud de la France	2.446.630 53
Départementaux	5.248.435 »
Economiques	21.387.229 39
Tunisie :	
Bône-Guelma	108.623.362 14
Algérie :	
Bône-Guelma	209.162 812 20
P.-L.-M.	70 647 902 43
Est-Algérien	295 885.783 78
Ouest-Algérien	90 266.686 95
Au Sénégal :	
Dakar, Saint-Louis	33.439.443.31
	837.108 285 73

IV. Créances

Doit

Le 1er Janvier 1908 :		
à *Divers*. Solde au 31 Décembre 1907 à nouveau suivant détail ci-après :		
Avances au Budget-Annexe du Chemin de fer du Soudan : Ligne de Kayes au Niger.....	20.839.924 16	
Avances au département de la Loire : Canaux du Forez.....	4.020.389 08	
Avances au Gouvernement Hellénique : Traité du 5 Janvier 1834..	22.897.807 31	
Avances au Gouvernement Crétois.....	1.000.000 »	
Avances au Budget local de la Guadeloupe. ...	1.000.000 »	
Avances au Budget local de Mayotte.....	500.000 »	
Créance sur la succession Bernadotte.....	200.000 »	
Total du Solde à nouveau au 31 Décembre 1907 des Créances diverses.....		50.458.120 55
Total au 31 Décembre 1908.		50.458.120 55

V. Créances

Doit

Le 1er Janvier 1908 :		
à *Divers*. Solde au 31 Décembre 1907 à nouveau suivant détail ci-après :		
Débets de Comptables (Comptes du Trésor).....	1.052.174 39	
Prêts à l'Industrie (loi du 8 Septembre 1830) ...	150.000 »	
Prêts à l'Industrie (loi du 1er Août 1860).....	2.159.228 71	
Débets des Ministères.....	11.217.521 72	
Créances litigieuses au 31 Décembre 1907.....		14.578.924 82
Total au 31 Décembre 1908.		14.578.924 82

diverses

		Avoir
Au cours de 1908 :		
par *Profits et Pertes*. Diminution de ces créances au cours de 1908		1.542.283 90
Le 31 Décembre 1908 :		
Avances au Budget-Annexe des Chemins de fer du *Soudan* (Kayes au Niger)	19.422.924 16	
Avances au département de la Loire : Canaux du Forez	4.120.165 18	
Avances au Gouvernement Hellénique	22 697.807 31	
Avances au Gouvernement Crétois	1.000.000 »	
Avances au Budget local de la Guadeloupe	1.000.000 »	
Avances au Budget local de Mayotte	475.000 »	
Créance sur la succession Bernadotte	200.000 »	
Total du Solde débiteur à reporter au 31 Décembre 1908		48.915.836 65
Total au 31 Décembre 1908		50.458.120 55

litigieuses

		Avoir
Au cours de 1908 :		
par *Profits et Pertes*. Diminution de ces créances au cours de 1908		148.850 95
par *Divers*. Solde à nouveau suivant détail ci-après :		
Débets de Comptables (Comptes du Trésor)	999.749.81	
Prêts à l'Industrie (loi du 8 Septembre 1830)	150.000 »	
Prêts à l'Industrie (loi du 1er Août 1860)	2 159.228 71	
Débets des Ministères	11.121.095 35	
Total du Solde débiteur au 31 Décembre 1908 à reporter		14.430.073 87
Total au 31 Décembre 1908		14.578.924 82

VI. Comptes courants

Doit

Le 1er Janvier 1908 :		
à *Divers*. Solde au 31 Décembre 1907 à nouveau suivant détail ci-après :		
Taxes de fabrication sur les Alcools d'industrie.	3.162.727 50	
Avances pour divers Services	239.557.880 26	
Correspondants du Trésor	46.136.730 40	
Correspondants administratifs du Trésor	476.395.558 09	
Fonds particuliers des Comptables des Finances.	37.693 34	
Mouvements de fonds entre les Comptables	18.105.015 21	
Total du Solde à nouveau au 31 Décembre 1907 des Comptes Courants du Trésor		783.395.604 80
Total au 31 Décembre 1908.		783.395.604 80

VII. Restes à

Doit

Le 1er Janvier 1908 :		
à *Divers*. Solde au 31 Décembre 1907 à nouveau.		140.255.108 78
Le 31 Décembre 1908 :		
à *Budget Ordinaire*. Restes à recouvrer sur les droits constatés à la charge des redevables de l'Etat sur l'exercice 1908		98.344.480 42
à *Budget Extraordinaire*. Restes à recouvrer sur les droits constatés à la charge des redevables de l'Etat sur l'exercice 1908		6.746.296 51
Total au 31 Décembre 1908.		245.345.885 71

du Trésor débiteurs

Avoir

Au cours de 1908 :		
par *Profits et Pertes*. Diminution de ces créances au cours de 1908.....	.....	57.020.961 77
par *Divers*. Solde débiteur à reporter selon détail ci-après :		
Taxe de fabrication sur les Alcools d'industrie..	3.410.882 56	
Avances pour divers Services.....	147.781.634 81	
Correspondants du Trésor	81.633.526 38	
Correspondants administratifs du Trésor.....	482.504.166 23	
Fonds particuliers des Comptables des Finances.	70.161 08	
Mouvements de fonds entre les Comptables....	10.974.271 97	
		726.374.643 03
TOTAL au 31 Décembre 1908.		783.395.604 80

recouvrer

Avoir

Au cours de 1908 :		
par *Caisse*. Restes à recouvrer des exercices antérieurs encaissés au cours de 1908.....	.....	140.255.108 78
par *Divers*. Solde débiteur au 31 Décembre 1908 à reporter.....	.....	105.090.776 93
TOTAL au 31 Décembre 1908.		245.345.885 71

VIII. Valeurs de Caisse

Doit

Le 1er Janvier 1908 :		
à *Divers*. Solde au 31 Décembre 1907 à nouveau.		601.581.277 35
Au cours de 1908 :		
à *Restes à recouvrer*. Restes provenant des exercices antérieurs encaissés au cours de 1908..		140.255.108 78
à *Budget ordinaire*. Recettes de l'exercice 1908 encaissées.....	3.803.465.360 32	
à *Budget extraordinaire*. Recettes de l'exercice 1908 encaissées	66.753.760 04	
		3.870.219.120 36
TOTAL au 31 Décembre 1908.		4.612.055.506 49

IX. Réescompte

Doit

Le 1er Janvier 1908 :		
à *Divers*. Solde au 31 Décembre 1907 à nouveau suivant détail ci-après :		
1° Intérêts non échus compris dans les Annuités :		
Rente 3 % amortissable.....	2.925.460.590 »	
Caisse des Dépôts et Consignations.....	311.488.312 85 (A)	
Compagnies de Chemins de fer.....	3.461.314.276 62 (B)	
Rachat de Canaux (Orléans et Loing)	2.892.793 67	
Départements, villes et communes (Instruction publique).....	10.929.392 65	
TOTAL des Intérêts non échus.....	6.712.085.365 79	
2° Dette Viagère : Annuités non échues.....	2.397.278.906 24	
TOTAL du Solde au 31 Décembre 1907..		9.109.364.272 03
Le 31 Décembre 1908 :		
à *Dette Viagère*. Accroissement des Annuités survenu en 1908.....	.....	74.920.682 80
TOTAL au 31 Décembre 1908.		9.184.284.954 83

(B)

Cie de l'Est.....	1.038.089.129 45
Cie du P.-L.-M	942.612.328 05
Cie du Nord.....	30.326.937 26
Cie d'Orléans.....	486.919.727 78
Cie de l'Ouest.....	371.733.501 96
Cie du Midi	470.084.208 23
Autres Cies.	121.548.443 89
	3.461.314.276 62

(A)

Caisse des Dépôts et Consignations

Annuités terminables en 1923..	165.162.000 »
Amortissement, Rente 3 % 1901	146.326.312 85
	311.488.312 85

et de Portefeuille

Avoir

Au cours de 1908 :		
par *Exercices en Apurement* Dépenses des exercices antérieurs payées en 1908		556.802.316 08
par *Budget ordinaire.* Dépenses ordinaires de 1908 payées en 1908	3.290.485.176 90	
par *Budget extraordinaire.* Dépenses extraordinaires de 1908 payées en 1908	262.821.526 82	
		3.553.306.703 72
par *Divers.* Solde débiteur au 31 Décembre 1908 à reporter		501.946.486 69
Total au 31 Décembre 1908.		4.612.055.506 49

des Annuités

Avoir

Le 31 Décembre 1908 :		
par *Profits et Pertes.* Intérêts échus compris dans les Annuités qui ont été payées en 1908		237.958.186 86
par *Divers.* Solde au 31 Décembre 1908 à répartir suivant détail ci-après :		
1° Intérêts non échus compris dans les Annuités :		
Rente 3 % amortissable	2.817.082.515 »	
Caisse des Dépôts et Consignations	285.199.687 85 (D)	
Compagnies de Chemins de fer	3 358.723 301 17 (F)	
Rachat de Canaux (Orléans et Loing)	2.876.563 74	
Départements, villes et communes (Instruction publique)	10.245 111 17	
Total des Intérêts non échus	6.474.127 178 93	
2° Dette Viagère : Annuités non échues	2.472.199.589 04	
Total du Solde débiteur au 31 Décembre 1908 à reporter		8.946.326.767 97
Total au 31 Décembre 1908.		9.184 284.954 83

(F)

Cie de l'Est	1.007.587.739 85
Cie du P.-L.-M	915.283.221 76
Cie du Nord	29.247.769 31
Cie d'Orléans	471.788.931 43
Cie de l'Ouest	360.420.611 31
Cie du Midi	455.678.663 91
Autres Cies	118.716.363 60
	3.358.723.301 17

(D)
Caisse des Dépôts et Consignations

Annuités terminables en 1923	146.800.500 »
Amortissement, Rente 3 % 1901	138.399.187 85
	285.199.687 85

§ 2. COMPTES DU PASSIF

x. *Dette consolidée ;*

xi. *Dette amortissable à long terme ;*

xii. *Dette remboursable à long terme ;*

xiii. *Dette viagère ;*

xiv *Dette à court terme ;*

xv. *Comptes Courants du Trésor créanciers :*

xvi. *Exercices en Apurement.*

N. B. — A l'exception du compte xvi. *Exercices en Apurement*, tous les autres comptes constituent la partie *passive* de ce que nous avons appelé : *Gestion patrimoniale de l'Etat.*

Le compte xvi. *Exercices en Apurement*, qui comprend les Dépenses non encore réglées des Budgets ordinaires et extraordinaires précédents ainsi que les payements effectués sur ces mêmes Dépenses en retard et qui ne joue qu'avec ces Budgets ou avec la Caisse, ou avec le compte de Profits et Pertes, se rattache plutôt à la *Gestion administrative de l'Etat.*

X. Dette

Doit

Le 31 Décembre 1908 :		
à *Divers*. Solde créditeur au 31 Décembre 1908 à reporter		21.923.361.934 »
TOTAL au 31 Décembre 1908.		21.923 361.934 »

XI. Dette amortissable

Doit

Au cours de 1908 :		
à *Profits et Pertes*. Diminution de cette dette par suite des opérations de l'année		339.584.176 20
à *Divers*. Solde créditeur au 31 Décembre 1908 à reporter selon détail ci-après :		
Rente 3 % amortissable par annuités	6.513.148.590 »	
Caisse Dépôts et Consignations, annuités	1 136 126.812 85 (A)	
Compagnies de Chemins de fer, annuités	5.702.924.905 60 (B)	
Rachat de canaux, annuités	6.940.215 91	
Départements, Villes et Communes, annuités	22.780.428 73 (C)	
TOTAL Solde au 31 Décembre 1908		13.381.920.953 09
TOTAL au 31 Décembre 1908.		13.721 505.129 38

(B)

Cie de l'Est	1.576.073.072 78
Cie P.-L.-M	1 592.778.340 70
Cie du Nord	52.978.901 71
Cie d'Orléans	882.381 522 30
Cie de l'Ouest	644.414 599 04
Cie du Midi	774.756 260 53
Autres Cies	179.542.208 54
	5.702.924.905 60

(A)

Annuités terminables en 1923	735 800 500 »
Amortissement, Rente 3 % 1901	400.326.312 85
	1.136.126 812 85

(C)

Enseignement supérieur	2.351.835 91
Enseignement secondaire	6.381.579 40
Enseignement primaire	14.047.103 42
	22.780.428 73

consolidée

Avoir

Le 1er Janvier 1908 :		
par *Divers*. Au 30 Décembre 1907 la rente 3 °/₀ perpétuelle représentait en capital une somme de	22.188.361.934 »	
La loi de Finances du 31 Décembre 1907 a prescrit l'annulation d'un capital nominal de rente 3 °/₀ de	265.000.000 »	
De sorte que la rente perpétuelle 3 °/₀ ne représente plus au 31 Décembre 1907 que		21.923.361.934 »
TOTAL au 31 Décembre 1908		21.923.361.934 »
Cette annulation a été faite par la remise d'annuités à la Caisse des Dépôts et Consignations de	411.326.312.85	
Si on en déduit les intérêts non échus	146.326.312 85	
Il reste bien en capital	265.000.000 »	

à long terme

Avoir

Le 1er Janvier 1908 :		
La Dette amortissable comportait au 31 Décembre 1907 :		
Rente 3 °/₀ amortissable par annuités	6.671.355.665 »	
Caisse des Dépôts et Consignations, annuités	1.196.138.312 85 (D)	
Compagnies de Chemins de fer, annuités	5 822.210 677 09 (M)	
Rachat de canaux, annuités	6 978.548 69	
Départements, Villes et Communes, annuités pour l'Instruction publique	24.292.112 07 (N)	
Caisse Nationale d'Epargne	529 813 68	
		13.721.505.129 38
TOTAL au 31 Décembre 1908		13.721.505.129 38

(M)	
Cie de l'Est	1.610.036.878 71
Cie P.-L.-M.	1.624.933 801 49
Cie du Nord	54.248 804 97
Cie d'Orléans	900.584.419 28
Cie de l'Ouest	657 976.549 02
Cie du Midi	791.770 572 09
Autres Cies	182 659.651 53
	5.822.210 677 09

(D)	
Annuités terminables en 1823	784.812.000 »
Amortissement, Rente 3 °/₀ 1901	411.326.312 85
	1.196.138.312 85

(N)	
Enseignement supérieur	2.457.427 02
Enseignement secondaire	6.723.706 95
Enseignement primaire	15.110.978 10
	24.292.112 07

XII. Dette rembour

Doit

Le 31 Décembre 1908 :		
à *Divers*. Solde créditeur au 31 Décembre 1908 à reporter suivant détail ci-dessous :		
Cautionnements en numéraire	224.102.016 69	
Bons du Trésor — Avances de la Banque de France	180.000.000 »	
Bons du Trésor — Avances de la Banque d'Algérie	3.000 000 »	
Fonds de Concours remboursables — Divers	119.126.883 93	
Fonds de Concours remboursables — Ceux des P. T. T.	21.923.593 75	
Total Solde créditeur au 31 Décembre 1908 à reporter		548.152.494 37
Total au 31 Décembre 1908.		548.152.494 37

XIII. Dette

Doit

Le 31 Décembre 1908 :		
à *Divers*. Solde créditeur au 31 Décembre 1908 à reporter :		
Il est précisément égal au *maximum* à 8 fois le total de toutes les annuités payées, soit : 8 × 309.024.948 63		2.472.199.589 04
Total au 31 Décembre 1908.		2.472.199.589 04

sable à long terme

Avoir

Le 1er Janvier 1908 :		
par *Divers*. Au 31 Décembre 1907. la Dette remboursable à long terme comprenait :		
Cautionnements en numéraire	231.183.081 40	
Bons du Trésor { Avances de la Banque de France	180.000.000 »	
Bons du Trésor { Avances de la Banque d'Algérie	3.000.000 »	
Fonds de Concours remboursables { Divers	96.913.213 51	
Fonds de Concours remboursables { Ceux des P. T. T.	11.160.976 93	
Total Dette remboursable à long terme au 31 Décembre 1908		522.257.271 81
Au cours de 1908 :		
par *Profits et Pertes*. Augmentation de certaines de ces dettes au cours de 1908 :		
P. T. T.	10.762.616 82	
Divers	15.132.605 71	
		25.895.222 53
Total au 31 Décembre 1908.		548.152.494 37

Viagère

Avoir

Le 1er Janvier 1908 :		
par *Divers*. Au 31 Décembre 1907 la valeur *maxima* de l'ensemble des Annuités dues à ses crédi-rentiers en vie à cette époque, soit 8 fois le total de toutes les Annuités payées au cours de 1907, était : 8 × 299.659.863 28.		2.397.278.906 24
Le 31 Décembre 1908 :		
par *Réescompte des Annuités*, augmentation au cours de 1908 des engagements de l'Etat par suite de l'accroissement du nombre des fonctionnaires et de l'amélioration des retraites, elle est au plus égale à : 8 (399.024.948 63 — 299.659.863 28) =		74.920.682 80
Total au 31 Décembre 1908.		2.472.199.589 04

XIV. Dette à

Doit

Au cours de 1808 :		
à *Profits et Pertes*. Diminution de ces dettes au cours de 1908		26.874.104 60
à *Divers*. Solde créditeur au 31 Décembre 1908 à reporter :		
Obligations du Trésor (loi du 26 Février 1903)	5.500 »	
Obligations du Trésor (loi du 17 Février 1908)	196.654.302 65	
Bons du Trésor	73.191.755 55	
Total du Solde créditeur au 31 Décembre 1908		269.851.558 20
Total au 31 Décembre 1908.		296.725.662 80

XV. Comptes courants

Doit

Le 31 Décembre 1908 :		
à *Divers*. Solde créditeur au 31 Décembre 1908 à reporter suivant détail ci-après :		
Caisse des Dépôts et Consignations :		
Ses fonds en Compte courant avec intérêts	274.593.124 66	
Ses fonds non employés des Caisses d'épargne privées	91.355.301 72	
Ses fonds non employés de la Caisse Nationale d'Epargne	43.558.561 18	
Ses fonds de la Caisse Nationale de la Retraite pour la Vieillesse	43.581.894 85	
Total Caisse Dépôts et Consignations		453.088.885 41
Service local des Colonies		17.060.242 48
Caisse de réserve du Service local des Colonies		20.963.025 28
Autres Comptes courants du Trésor créanciers		1.101.876.775 67
Total du Solde créditeur au 31 Décembre 1908		1.592.988.928 84

court terme

Avoir

Le 1er Janvier 1908 :		
par *Divers*. Au 31 Décembre 1907 la Dette à court terme comprenait :		
Obligations du Trésor (loi du 26 Février 1903)..	20.380.377 85	
Obligations du Trésor (loi du 17 Février 1908)..	197.620.000 »	
Bons du Trésor.....	78.725.284 95	
Total de la Dette à court terme au 31 Décembre 1907.....		296.725.662 80
Total au 31 Décembre 1908.		296.725.662 80

du Trésor créanciers

Avoir

Le 1er Janvier 1908 :		
par *Divers*. Les Comptes courants créanciers du Trésor comprenaient au 31 Décembre 1907 les dettes détaillées ci-après :		
Caisse des Dépôts et Consignations :		
Ses fonds en Compte courant avec intérêts.....	242.363.122 79	
Ses fonds non employés des Caisses d'épargne privées.....	94.715.883 31	
Ses fonds non employés de la Caisse Nationale d'Epargne.....	45.289.297 93	
Ses fonds de la Caisse Nationale de la Retraite pour la Vieillesse.....	41.621.419 41	
Total dû à la Caisse des Dépôts et Consignations.....		423.989.723 44
Service local des Colonies.....		12.542.028 81
Caisse de réserve du Service local des Colonies.		15.262.702 80
Autres Comptes courants du Trésor créanciers.		1.068.498.287 14
Total des Comptes courants du Trésor créanciers.....		1.520 292.742 19
Au cours de 1908 :		
par *Profits et Pertes*. Augmentation de ces diverses dettes au cours de 1908.....		72.696.186 65
Total au 31 Décembre 1908.		1.592.988.928 84

XVI. Exercices

Doit

Au cours de 1908 :		
à *Profits et Pertes*. Solde de l'exercice 1904. Dépenses périmées par 5 ans.....	.....	639.146 89
à *Caisse*. Payements faits en 1908 et concernant :		
l'exercice 1903.....	7.298 03	
l'exercice 1904.....	1.492.094 56	
l'exercice 1905.....	1.351.486 09	
l'exercice 1906.....	9.710.750 88	
l'exercice 1907.....	544.240.686 52	
		556.802.316 08
à *Divers* Solde créditeur au 31 Décembre 1908 à reporter :		
Exercice 1905.....	1.628.191 80	
Exercice 1906.....	2.948.553 61	
Exercice 1907.....	9.646.059 89	
Exercice 1908.....	482 996.652 43	
Total du Solde créditeur au 31 Décembre 1908 à reporter.....		497.219.457 73
Total au 31 Décembre 1908.		1.054.660.920 70

en Apurement

Avoir

Le 1er Janvier 1908 :		
par *Divers*. Au 31 Décembre 1907 les sommes dues sur les exercices précédents s'élevaient à :		
Exercice 1903.....	7.298 03	
Exercice 1904.....	1.016.849 13	
Exercice 1905.....	2.372.972 17	
Exercice 1906.....	5.613.061 78	
Exercice 1907.....	553.886.242 81	
		562.896.423 92
Le 31 Décembre 1908 :		
par *Profits et Pertes*. Nouvelles créances admises en 1908 :		
Exercice 1904.....	1.114.392 32	
Exercice 1905.....	606.705 72	
Exercice 1906.....	7.046.242 71	
Exercice 1907.....	503 60	
		8.767.844 35
par *Budget ordinaire 1908*. Restes à payer sur les dépenses ordinaires constatées au 31 Décembre 1908.....	387.089.049 15	
par *Budget extraordinaire 1908*. Restes à payer sur les dépenses extraordinaires constatées au 31 Décembre 1908.....	95.907.603 28	
		482.996.652 43
Total au 31 Décembre 1908.		1.054.660.920 70

§ III. COMPTES D'EXPLOITATION

XVII. **Budget Ordinaire ;**

XVIII. **Budget Extraordinaire.**

N. B. — Bien que le Budget extraordinaire comprenne des opérations concernant l'Actif immobilier, donc patrimonial, c'est un compte qui ne comprend que des opérations concernant l'année, qui est destiné surtout à rapprocher les Dépenses extraordinaires annuelles des Recettes extraordinaires qu'on peut consacrer annuellement à ces Dépenses, c'est donc un compte d'Exploitation se rattachant à la *Gestion administrative de l'Etat.*

D'une part certains services *industriels* de l'Etat font l'objet de Budgets annexes, d'autres sont incorporés au Budget général, et pour ces derniers il ne nous a pas été possible de distinguer suffisamment dans le Compte rendu général toutes les recettes et toutes les dépenses véritablement afférentes à chacun de ces services ; d'autre part, nous tenions à ce que l'ensemble de nos Budgets ordinaire et extraordinaire restât comparable au Budget général ; c'est donc pour ces raisons que nous n'avons pas séparé la Gestion administrative de la Gestion industrielle de l'Etat, bien que nous persistions à penser que cette séparation est indispensable.

L'ensemble des deux comptes : XVII. Budget ordinaire et XVIII. Budget extraordinaire représente donc avec les comptes : VII. Restes à recouvrer et XVI. Exercices en Apurement toute la *Gestion administrative* de l'Etat et partie de la *Gestion industrielle* de l'Etat.

XVII. BUDGET ORDINAIRE

Doit

DÉPENSES ORDINAIRES

Au cours de 1908 :		
à *Caisse* :		
I. *Frais de Régie, de Perception et d'Exploitation des Impôts et Revenus publics :*		
Ministère des Finances	195.939.120 36	
Ministère de l'Agriculture : Service des Eaux et Forêts	11.402 722 72	
Ministère des Travaux publics : Service des P. T. T.	242 225.225 67	
TOTAL des Frais de Régie, de Perception et d'Exploitation des Impôts et Revenus		449 567.068 75
II. *Remboursements, Restitutions et non valeurs*		
Ministère des Finances	36.373.904 67	
Ministère de l'Intérieur	532.761 99	
Ministère de l'Agriculture : Service des Eaux et Forêts	9.551 78	
Ministère des Travaux publics : Service des P. T. T.	8.408.178 68	
TOTAL des Remboursements, Restitutions et non-valeurs		45.324.397 12
III. *Dépenses obligatoires*		
Dette consolidée, Arrérages de la Rente 3 °/° perpétuelle	632.064 154 88	
Dette amortissable à long terme, Annuités, Rente 3 °/₀ amortissable, des Chemins de fer, des Canaux et de l'Instruction publique.	319 289.727 67	
Avances pour Garanties d'intérêt	39.061 692 18	
Créances diverses	9.053.521 15	
Intérêts et Redevances	24,074.272 38	
Dette viagère	297.339 734 01	
TOTAL des Dépenses Obligatoires		1.320 883.102 27
TOTAL à reporter		1.815.774.568 14

naire 1908

Avoir

RECETTES ORDINAIRES

Au cours de 1908 :

par *Caisse :*

§ 1er. *Impôts et Revenus*

1° Contributions directes et Centimes d'Etat	503.582.316 34	
2° Taxes spéciales assimilées aux Contributions directes	43.988.487 53	
Les mêmes en Algérie	923 03	
3° Produits de l'Enregistrement	643.171.747 »	
4° Produits du Timbre	195.801.486 30	
5° Impôts sur les Opérations de Bourse	10 404.857 48	
6° Taxes sur les Revenus des valeurs mobilières	100.026.748 80	
7° Produit des Douanes	494.115.007 99	
8° Produit des Contributions indirectes	609.663.430 33	
9° Sucres (Indirectes et Douanes)	150.792.889 23	
TOTAL du § 1er, Impôts et Revenus		2.751.547.894 03

§ 2. *Produits de Monopoles*

Exploitations industrielles de l'Etat :

1° Allumettes chimiques	38 657.412 13	
Tabacs	477 892.368 59	
Poudres à feu	18.315.076 08	
Les mêmes en Algérie	1 091.638 81	
2° Postes	252.861.042 27	
Télégraphes	46.432.694 23	
Téléphones	24.332.064 31	
3° Journaux officiels (Produits bruts)	1.361.819 84	
Câble du Tonkin (Produits)	18.530 53	
TOTAL du § 2, Produits de Monopoles et Exploitations industrielles de l'Etat		860.995 646 79

TOTAL à reporter. 3.612.543.540 82

Doit

DÉPENSES ORDINAIRES

Report			1.815.774.368 14
IV. *Dépenses facultatives*			
1° Pouvoirs publics :			
Président de la République	1.200.000 »		
Sénat	6.520.000 »		
Chambre des Députés	11 767.660 »		
		19.487.660 »	
2° Services généraux des Ministères			
Dépenses d'administration et d'entretien :			
Ministère des Finances		37.319.214 53	
Ministère de la Justice		38.105.847 45	
et Service des Cultes		330.465 05	
Ministère des Affaires étrangères		14.482.684 06	
Ministère de l'Intérieur		102.009.693 43	
Ministère de la Guerre : Troupes métropolitaines.		633.283.027 94	
— Troupes coloniales		31.768.802 99	
Ministère de la Marine		149.448.317 34	
Ministère de l'Instruction publique		230.997.094 48	
et Service des Beaux-Arts		10.345 668 »	
Ministère du Commerce et de l'Industrie		43.241.148 18	
Ministère du Travail et de la Prévoyance		9.169.408 65	
Ministère des Colonies		51.506.772 88	
Ministère de l'Agriculture		32.487.401 17	
Ministère des Travaux publics		70.727.402 61	
TOTAL pour les Services généraux des Ministères	1.455.222.948 76		
TOTAL des dépenses facultatives			1.474.710.608 76
TOTAL des « *Payements effectués* sur les Ordonnances des Ministres » en 1908 à reporter			3.290.485.176 90

Avoir

RECETTES ORDINAIRES

Report.....			3.612.543.540 82
§ 3. *Produits et Revenus du Domaine de l'Etat*			
1° Produits *ordinaires* du Domaine autre que le Domaine forestier.....		10.607.939 67	
2° Produits des Forêts.....		34.614.710 97	
TOTAL § 3. Produits du Domaine.....			45.222.650 64
§ 4. *Produits divers du Budget*			
Produits ordinaires en France.....		50.288.840 51	
— en Algérie.....		205.260 »	
TOTAL § 4. Produits divers.....			50.494.100 51
§ 6. *Recettes d'ordre*			
Retenues pour les pensions civiles en France.....	33.073.616 13		
Retenues pour les pensions civiles en Algérie.....	872.141 82		
Retenues pour les pensions militaires.....	276.243 86		
Retenues pour pensions.....		34.222.001 81	
Recettes en atténuation des dépenses de la Dette flottante.....		1.015.671 97	
Autres recettes ordinaires en atténuation de dépenses.....		14.345.740 30	
TOTAL recettes en atténuation de dépenses.....		49.583.414 08	
Recettes en atténuation de frais de Trésorerie..		231.027 09	
Recettes d'ordre proprement dites en France...		45.387.989 46	
— — en Algérie...		2.637 72	
TOTAL § 6. Recettes d'ordre.....			95.205.068 35
TOTAL des « *Recouvrements effectués* » en 1908 à reporter.....			3.803.465.360 32

Doit

DÉPENSES ORDINAIRES		
Report.....		3.290.485.176 90
Le 31 Décembre 1908 :		
à *Exercices en Apurement :*		
I. *Frais de Régie, de Perception et d'Exploitation des Impôts et Revenus publics*		
Ministère des Finances.....	32 967.535 50	
Ministère de l'Agriculture : Service des Eaux et Forêts.....	2.641.346 75	
Ministère des Travaux publics : Service des P. T. T.....	20.087.177 40	
TOTAL des frais de Régie, de Perception et d'Exploitation des Impôts et Revenus..... 55.696.059 65		
II. *Remboursements, Restitutions et Non-Valeurs*		
Ministère des Finances.....	2.376.990 46	
Ministère de l'Intérieur.....	201 738 01	
Ministère de l'Agriculture : Service des Eaux et Forêts.....	869.22	
Ministère des Travaux publics : Service des P. T. T..... ..	44 254 23	
TOTAL des Remboursements, Restitutions et Non-Valeurs. 2.623.851 92		
III. *Dépenses obligatoires*		
Dette consolidée, arrérages 3 °/₀ perpétuel.....	23.802.471 12	
Dette amortissable à long terme, Annuités de rente 3 °/₀ amortissable, des Chemins de fer, des Canaux et de l'Instruction publique.	23.798.824 24	
Avances pour garanties d'intérêts.	7.259.866 31	
Créances diverses	3.556.894 74	
Intérêts et redevances.....	6.193.896 26	
Dette viagère.....	11.685.414 62	
TOTAL des dépenses obligatoires.. ..... 76.297.367 29		
TOTAUX à reporter.	134 617.278 86	3.290.485.176 90

Avoir

RECETTES ORDINAIRES

Report.....		3.803.465.360 32
Le 31 Décembre 1908 :		
par *Restes à recouvrer :*		
§ 1er. *Impôts et Revenus*		
1° Contributions directes et centimes d'Etat....	19.979.898 46	
2° Taxes spéciales assimilées aux Contributions directes en France.....	2 884.737 62	
3° Produits de l'Enrégistrement.....	2.769.360 95	
4° Produits du Timbre.....	517 68	
5° Impôts sur les opérations de Bourse.....	»	
6° Taxes sur les revenus de valeurs mobilières.	22.053 27	
7° Produit des Douanes.....	1.741.990 26	
8° Produit des Contributions Indirectes.....	10.037.215 67	
9° Sucres (Indirectes et Douanes).....	3.193.389 95	
TOTAL du § 1er Impôts et Revenus..... 40.629.163 86		
§ 2. *Produits de Monopoles et Exploitations industrielles de l'Etat*		
1° Allumettes chimiques.....	724.341 41	
Tabacs.....	8.497 09	
Poudres à feu	14.724 36	
2° Postes.	1.225 300 »	
Télégraphes	4 296.400 »	
Téléphones.....	29.500 »	
3° Monnaies et Médailles (Excédent des recettes sur les dépenses)	1.201.604 65	
Imprimerie Nationale (Excédent des recettes sur les dépenses).	294.540 10	
Chemins de fer de l'Etat (Bénéfices)..... ...	13.854.641 33	
Chemins de fer en Régie (Bénéfices).....	512.514 60	
Journaux officiels (Produits bruts).....	225 594 48	
TOTAL du § 2. Produits de Monopoles et Exploitations industrielles de l'Etat..... 22.387.658 02		
TOTAUX à reporter.	63.016.821 88	3.803.465.360 32

Doit

DÉPENSES ORDINAIRES

Report.....		134.617.278 86	3.290.485.176 90
IV. *Dépenses facultatives*			
1° Pouvoirs publics.....		7.990 96	
2° Services généraux des Ministères Dépenses d'Administration et d'Entretien :			
Ministère des Finances.....		5.044.975 65	
Ministère de la Justice.....		1.473.518 27	
Ministère des Affaires étrangères.....		4.134.796 07	
Ministère de l'Intérieur.....		15.812.977 85	
Ministère de la Guerre :			
Troupes métropolitaines.....		67.283.058 13	
Troupes coloniales.....		6 908.368 52	
Ministère de la Marine.....		28.026 300 82	
Ministère de l'Instruction publique.....		25 199 935 42	
Service des Beaux-Arts.....		7.618 130 72	
Ministère du Commerce et de l'Industrie.....		16.042.266 20	
Ministère du Travail et de la Prévoyance.....		493.520 25	
Ministère des Colonies.....		49.037.455 78	
Ministère de l'Agriculture.....		12.700.892 08	
Ministère des Travaux publics.....		12.687.583 57	
TOTAL des dépenses, services généraux.....	252.463.779 33		
TOTAL des dépenses facultatives.....	252.471.770 29		
TOTAL des « Restes à payer pour solder les dépenses » de 1908.....			387.089.049 15
TOTAL des dépenses à la charge du Budget ordinaire de 1908.	3.677.574.226 05		
à *Budget extraordinaire :*			
Virement de l'excédent des ressources ordinaires.....	3.901.809.840 74		
sur les dépenses à la charge du Budget ordinaire.....	3.677 574.226 05		
			224.235.614 69
TOTAL au 31 Décembre 1908.			3.901.809.840 74

Avoir

RECETTES ORDINAIRES

Report.....	63.016.821 88	3.803.465.360 32
§ 3. *Produits et Revenus du Domaine de l'Etat*		
Produits ordinaires du Domaine autre que le domaine forestier.....	938.718 52	
Produits des Forêts.....	350.025 55	
TOTAL des produits et revenus du Domaine de l'Etat..... 1.288.744 07		
§ 4. *Produits divers du Budget*		
Produits ordinaires en France.....	9.647.703 85	
§ 6. *Recettes d'ordre*		
Retenues pour les pensions :		
Civiles..... 1.041.582 76		
Militaires et assimilés..... 6.216.153 63		
TOTAL des retenues.....	7.257.736 39	
Recettes en atténuation de dépenses.....	15.110.526 98	
TOTAL des recettes en atténuation de dépenses..... 22.368.263 37		
Recettes d'ordre proprement dites.....	2.022.947 25	
TOTAL des « *Restes à recouvrer* sur les droits constatés à la charge des redevables de l'Etat ».....		98.344.480 42
TOTAL au 31 Décembre 1908.		3.901.809.840 74

BUDGET ORDINAIRE

Développement de divers articles

	PAYEMENTS effectués sur Ordonnances des Ministres (Caisse)	Restes à payer pour solder les Dépenses (Exercices en Apurement)
I. *Frais de Régie et de Perception*		
Ministère des Finances :		
Contributions directes	23 432.728 52	6.159.316 67
Enregistrement, Domaine et Timbre	6.861.073 09	13.035.883 57
Douanes	34.022 083 09	4 538.945 17
Contributions indirectes	43.184.995 47	1.613.000 87
Manufactures de l'Etat	88.438.240 19	7.620.389 22
TOTAL frais de régie et de perception	195.939.120 36	32.967.535 50
II. *Remboursements et Restitutions*		
Ministère des Finances :		
Contributions directes	23.350.072 23	1.648.571 97
Enregistrement, Domaine et Timbre	6.728.343 50	569 837 58
Douanes	2.275.793 33	72.818 66
Contributions indirectes	2.024.131 68	32.239 06
Manufactures de l'Etat	8.805 30	33 »
Produits divers	1.986.758 63	53.490 19
	36.373.904 67	2.376.990 46
III. *Dépenses obligatoires*		
Dette amortissable à long terme :		
Rente 3 % amortissable	156.470.026 25	1.737.048 75
Caisse des Dépôts et Consignations :		
Annuités terminables en 1923	49.011.500 »	
Annuités et amortissement Rente 3 % 1901	11.000.000 »	
Annuités aux Compagnies de Chemins de fer :		
1° Celles du Ministère des Finances : Garantie d'intérêts 1871-1872 Est, P.-L.-M., Orléans, Midi	2.482.302 73	
Dégâts en 1870 — Est	20.500.000 »	
Echange de lignes entre l'Etat et la Compagnie d'Orléans	2.348.000 »	
Ligne du Rhône au Mont-Cenis, Compagnie P.L.M.	»	2.546.000 »
Subventions et avances travaux terminés et reçus	41.915.468 76	
A reporter	283.727 297 74	4.283.048 75

BUDGET ORDINAIRE

Développement de divers articles

	PAYEMENTS effectués sur Ordonnances des Ministres (Caisse)	Restes à payer pour solder les Dépenses (Exercices en Apurement)
Report.	283.727.297 74	4.283.048 75
Dette amortissable à long terme (*suite*) :		
2° Celles du Ministère des Travaux publics : Avances en travaux, conventions autres que celles de 1883 (*suite*)	2.113.917 25	4.226.094 17
Avances en argent et travaux, Conventions de 1883	32.110.092 72	14.889 907 28
Rachat de canaux (Orléans et Loing)	167.657 26	54.762 74
Départements, Villes et Communes : Instruction publique	1.170 732 70	345.011 30
TOTAL Dette amortissable à long terme	319.289.727 67	23.798.824 24
Avances pour Garanties d'intérêts :		
aux Compagnies de Chemins de fer français	19.546 613 81	5.531.386 19
à la Compagnie de l'Ouest-Algérien	»	321.673 73
aux Compagnies de Chemins de fer Tunisiens	1.090.509 02	563.145 45
à l'Algérie garantie d'intérêts pour ses chemins de fer, à forfait	17.700.000 »	»
à Compagnie de Chemins de fer Dakar à Saint-Louis	105.048 55	263.470 23
aux entreprises d'hydraulique agricole	469.520 80	530.190 11
à la Compagnie Française des Câbles télégraphiques	150.000 »	50.000 »
TOTAL Garanties d'intérêts	39 061.692 18	7.259.865 71
Créances diverses		
Chemins de fer de Kayes au Niger	500 000 »	»
Insuffisance éventuelle d'exploitation de Chemins de fer ayant fait retour ou déchus	100.415 89	»
Avances aux Compagnies de Chemins de fer d'intérêt local	»	»
Avances aux Tramways et Automobiles	8 453.105 26	3 556.894 74
TOTAL Créances diverses	9.053.521 15	3 556.894 74

BUDGET ORDINAIRE

Développement de divers articles

	PAYEMENTS effectués sur Ordonnances des Ministres (Caisse)	Restes à payer pour solder les Dépenses (Exercices en Apurement)
Intérêts et Redevances		
Redevance annuelle à l'Espagne	»	13.375 71
Intérêts des obligations à court terme pour perfectionnement de l'armement	4.814.792 93	»
Intérêts des obligations à court terme de 1903	»	»
Intérêts de la Dette flottante	19.061.452.47	528.547 53
Intérêts des capitaux de cautionnement	198.026 98	5.651.973 02
	24.074.272 38	6.193.896 26
Dette Viagère		
Dette inscrite (page 418, compte-rendu général)	278.191.842 91	9 682.906 98
Manufactures de l'Etat : Pensions de retraite des préposés et ouvriers	1.012.145 35	671.739 69
Justice : Bonification des pensions de retraite des employés	2.298 20	»
Affaires étrangères : Allocation à la famille d'Abd-el-Kader	12.189 85	12.810 15
Marine : Subvention à la Caisse des Invalides de la Marine	14.005.537 »	1.018.264 »
Travail et Prévoyance sociale : Bonification aux pensions de retraite	1.000.000 »	»
Amélioration des retraites des ouvriers mineurs	912 345 35	87.654 65
Majoration des pensions de retraite des membres des Sociétés de secours mutuels	1.275 000 »	»
Service des Forêts : Bonification des pensions de retraite des brigadiers et gardes forestiers communaux	85.976 33	113.854 67
Travaux publics : Bonification des retraites des cantonniers	404.812 49	45.811 49
Service des P. T. T. : Pensions de retraite et d'invalidité des ouvriers et auxiliaires	407.586 53	52.372 99
	297.339.734 01	11.685.414 62

XVIII. BUDGET EXTRAORDINAIRE

Budget extra

Doit

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES

Au cours de 1908 :		
à *Caisse* :		
Routes et Ponts	4.865.480 99	
Ports, phares, canaux et rivières	28 705 544 22	
Chemins de fer { de la Guerre.. 100 937 90		
Chemins de fer { Autres lignes. 14.767 991 52		
	14 868.929 42	
Bâtiments affectés à des services publics	19.751.186 30	
Ouvrages et terrains militaires	19.821.338 65	
Matériel et outillage des Chemins de fer	8.406.148 76	
Matériel et outillage des P. T. T.	16.268.525 91	
Matériel et outillage des Ministères	93.072 91	
Matériel militaire	60.397.147 70	
Matériel naval	89.644.152 06	
Total des Payements effectués sur les ordonnances des ministres en 1908		262.821.526 92
Le 31 Décembre 1908 :		
à *Exercices en Apurement :*		
Routes et ponts	1.899.967 89	
Ports, phares, canaux et rivières	10.817.680 74	
Chemins de fer { de la Guerre... 784.062 10		
Chemins de fer { Autres Lignes. 2.987.358 93		
	3.771.421 03	
Bâtiments affectés à des services publics	12.682.028 60	
Ouvrages et terrains militaires	13 134.161 35	
Matériel et outillage des Chemins de fer	2.380.093 37	
Matériel et outillage des P. T. T.	7.101.384 31	
Matériel et outillage des Ministères	387.668 77	
Matériel militaire	9 362.109 30	
Matériel naval	34.371.087 82	
Total des « Restes à payer pour solder les Dépenses » de 1908		95.907.603 18
Total à reporter		358.729.130 10

ordinaire 1908

Avoir

RECETTES EXTRAORDINAIRES

Au cours de 1908 :			
Par *Caisse :*			
§ 2. *Contributions et Avances pour Etablissement de travaux télégraphiques et téléphoniques :*			
Fonds aliénés	2.515.818 56		
Avances remboursables	10.762.616 82		
Total du § 2		13.278.435 38	
§ 3. *Produits du Domaine de l'Etat En France :*			
Aliénation d'Objets mobiliers	10.142.311 11		
Aliénation d'Immeubles	3.973 361 07		
Aliénation des Fortifications de Lyon	141.404 74		
	14.257.076 92		
En Algérie :			
Aliénation d'Objets mobiliers	310 420 53		
Aliénation d'Immeubles	224.088 13		
Total du § 3		14 791.585 58	
§ 4. *Produits divers du Budget En France :*			
Recettes accidentelles à divers titres		6.070 732 01	
Annuité en remboursement par le Gouvernement Grec de la partie d'emprunt de 1833 garanti par la France		200.000 »	
Indemnité due par le Gouvernement Chinois en vertu du traité du 7 Septembre 1901		10 148.133 56	
Produit net des prises sur l'ennemi		119.053 11	
En Algérie :			
Recettes accidentelles à divers titres		3.314 78	
Total du § 4	16.541.233 46		
§ 5. *Ressources exceptionnelles*			
Produit de l'Emission d'obligations, d'emprunts, etc		»	
§ 6. *Recettes d'ordre*			
Fonds de concours pour Dépenses d'intérêt public		22.142.505 62	
Total des « Recouvrements effectués » en 1908 à reporter			66.753.760 04

Doit

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES

Report	358.729.130 10
TOTAL au 31 Décembre 1908....	358.729.130 10

Avoir

RECETTES EXTRAORDINAIRES

Report.....			66.753.760 04
Au cours de 1908 :			
par *Restes à recouvrer* :			
§ 3. *Produits du Domaine de l'Etat*			
En France :			
Aliénations d'objets mobiliers....	327.223 93		
Aliénations d'immeubles.....	4 045.491 50		
Aliénation des fortifications de Lyon.....	90.962 25		
	4.463.677 68		
En Algérie :			
Aliénations d'immeubles.....	520.263 83		
Versements de la Ville d'Alger (Convention de 1891).....	231.581 39		
Total § 3.....		5.215.522 90	
§ 4. *Produits divers du Budget*			
Recettes accidentelles à divers titres :			
En France.....	657.416 82		
En Algérie.....	873.356 79		
Total § 4.....		1.530.773 61	
Total des « Restes à recouvrer sur les droits constatés à la charge des redevables de l'Etat.....			6.746.296 51
Total des Ressources propres du Budget extraordinaire.....			73.500.056 55
Le 31 Décembre 1908 :			
par *Budget ordinaire*. Virement du solde de ce Budget, c'est-à-dire de l'excédent des Recettes ordinaires sur les dépenses ordinaires.....			224.235.614 69
par *Profits et Pertes*. Solde du Budget extraordinaire qui est précisément égal au Déficit du Budget général de 1908. (Voir page 375 du Compte général de l'Administration des Finances rendu pour 1908).....			60.993.458 86
Total au 31 Décembre 1908.....			358.729.130 10

BUDGET EXTRAORDINAIRE

Développement de divers articles

	PAYEMENTS effectués sur Ordonnances des Ministres	Restes à payer pour solder les dépenses
Immeubles affectés à des Services publics		
Ministère des Finances :		
Constructions nouvelles des Manufactures de l'Etat	457.721 40	299.103 56
Ministère de la Justice :		
Imprimerie Nationale	339.767 15	99.346 28
Ministère des Affaires étrangères :		
Construction d'Hôtels à l'étranger	226.755 59	1.808.244 41
Ministère de l'Intérieur :		
Reconstruction de la Cour d'Appel de Paris, constructions pour le Service Pénitencier...	346.047 14	93.952 86
Ministère de la Guerre :		
Casernements et bâtiments	5 098.186 28	2.363.493.33
Ministère de la Marine :		
Travaux hydrauliques et bâtiments	1.560 331 45	837.661 55
Nouvel hôpital maritime à Toulon	694.277 39	130.722 61
Ministère de l'Instruction publique :		
Service des constructions scolaires	9.763.342 71	4.260.907 26
Service des Beaux-Arts	237.218 25	1.846.316 70
Ministère des Travaux publics :		
Service des P. T. T. : Construction d'Hôtels des Postes	1.024.735 61	942.280 04
Surélévation de l'Hôtel de la rue de Grenelle	2.800 »	»
	19.751.186 30	12.682.028 60
	32.433.214 90	

BUDGET EXTRAORDINAIRE

Développement de divers articles

	PAYEMENTS effectués sur Ordonnances des Ministres	Restes à payer pour solder les Dépenses
Terrains et Ouvrages Militaires		
Ministère de la Guerre :		
Travaux de fortification 3me Section	557.951 79	523.048 21
Déplacement de l'enceinte de Bône	88.533 28	47.766 72
Champ de Manœuvres et de Tir	2.520.377 23	1.864.822 77
Travaux de fortification 4me Section	7.374.631 60	5.978.368 40
Ministère de la Marine :		
Travaux extraordinaires dans les ports de guerre.	9.279.844 75	4.720.155 25
	19.821.338 65	13.134.161 35
	32.955.500 »	
Matériel et Outillage Militaires		
Approvisionnements et Munitions		
1re Section..... 36.664.292 21	36.664 562 21	29 985 79
2me Section..... 270 00		29.730 »
Matériel neuf et approvisionnements, 3me Section.	4.982.488 10	3.645.011 90
Matériel et armement, 4me Section	18.750.097 39	5.657.381 61
	60.397.147 70	9.362.109 30
	69.759.257 »	
Matériel et Outillage navals		
Approvisionnements et Munitions		
Constructions navales neuves :		
Arsenaux pour la Flotte	41.890 633 55	9.910.574 85
Industrie pour la Flotte	23.763.835 33	17 524 402 67
Artillerie constructions neuves	22.643.435 96	6 317.096 52
Outillage et approvisionnements	1.346.247 22	619.013 78
	89.644.152 06	34 371.087 82
	124.015.239 88	

§ IV. COMPTE DE RÉSULTATS

XIX. Profits et Pertes

Profits

Doit

Au cours de 1908 :			
à *Actif ancien non évalué.* Diminution du fait des aliénations d'immeubles.....	9.227.152 91		
du fait des aliénations de meubles.....	10.779.955 57		
faites au cours de 1908.....		20.007.108 48	
à *Créances diverses.* Diminution en 1908.....		1 542.283 90	
à *Créances litigieuses* —		148.850 95	
à *Comptes courants du Trésor débiteurs.* Diminution en 1908.....		57.020.961 77	
à *Réescompte des Annuités.* Diminution du fait des intérêts échus compris dans les Annuités payées au cours de 1908.....		237.958.186 86	
à *Dette remboursable à long terme.* Augmentation de cette Dette au cours de 1908.....		25.895.222 53	
à *Comptes courants du Trésor créanciers.* Augmentation de Dette au cours de 1908.....		72.696.186 65	
à *Exercices en Apurement.* Nouvelles créances de tiers admises en 1908.....		8.767.844 35	
Le 31 Décembre 1908 :			
à *Actif nouveau.* Amortissement sur les valeurs créées en 1908 :			
Sur immeubles du Domaine public.....	32.980 626 72		
sur meubles.....	13.669.431 40		
		46.650.058 12	
à *Budget extraordinaire 1908.* Solde de ce Budget précisément égal au déficit du Budget général de 1908. (Voir page 375 du Compte rendu général 1908).....		60.993.458 86	
Total des Pertes au 31 Décembre 1908.			531.680.162 47
à *Divers.* Solde créditeur du compte de Profits et Pertes au 31 Décembre 1908 à reporter..			281.235.562 18
Total au 31 Décembre 1908.....			812 915.724 65

et Pertes

Au cours de 1908 :		
par *Avances pour garanties d'intérêts.* Augmentation de ces créances au cours de 1908.....	87.089.166 77	
par *Actif nouveau.* Celui créé au cours de 1908 par les opérations du Budget extraordinaire.	358.729.130 10	
par *Dette amortissable à long terme.* Diminution de cette Dette au cours de 1908.....	339.584.176 29	
par *Dette à court terme.* Diminution de cette Dette au cours de 1908.....	26.874.104 60	
par *Exercices en Apurement.* Solde de l'exercice 1904, créances périmées par la prescription quinquennale.....	639.146 89	
TOTAL des *Profits* au 31 Décembre 1908.		812.915.724 65
TOTAL au 31 Décembre 1908.....		813.915.724 65

§ V. BILAN DE L'ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE 1908

Bilan de l'Etat

ACTIF		
Immobilisé		
I. Actif ancien non évalué	28.237.674.985 19	
II. Actif nouveau	312.079.071 98	
III. Avances pour Garanties d'Intérêts	2.074.091.835 14	
		30.623.845.892 31
Réalisable à terme		
IV. Créances diverses	48.915.836 65	
V. Créances litigieuses	14.430.073 87	
		63.345.910 52
Réalisable		
VI. Comptes courants du Trésor débiteurs	726.374.643 03	
VII. Restes à recouvrer	105.090.776 93	
		831.465.419 96
Disponible		
VIII. Valeurs de Caisse et de Portefeuille		501.946.486 69
Provisionnel		
IX. Réescompte des Annuités		8.946.326.767 97
TOTAL de l'Actif au 31 Décembre 1908		40.966.930.477 45

Pour le détail de chacun des chiffres ci-dessus, voir *supra* aux « Comptes de l'Actif » le solde à reporter au 31 Décembre 1908 du compte correspondant.

au 31 Décembre 1908

PASSIF		
Non exigible		
X. Dette consolidée		21.923.361.936 »
Exigible à long terme		
XI. Dette amortissable à long terme	13.381.920.953 09	
XII. Dette remboursable à long terme	548.152.494 37	
XIII. Dette viagère	2.472.199.589 04	
		16.402.273.036 50
Exigible à court terme		
XIV. Dette à court terme		269.851.558 20
Exigible		
XV. Comptes courants du Trésor créanciers	1.592.988.928 84	
XVI. Exercices en Apurement	497.219.457 73	
		2.090.208.386 57
TOTAL du Passif au 31 Décembre 1908		40.685.694.917 27
XIX. Profits et Pertes. Solde créditeur au 31 Décembre 1908. Excédent de l'Actif sur le Passif		281.235.560 18
TOTAL égal à celui de l'Actif		40.966.930.477 45

Pour le détail de chacun des chiffres ci-dessus, voir *supra* aux « Comptes du Passif » le solde à reporter au 31 Décembre 1908 du compte correspondant.

PERMANENCE LOGISMOGRAPHIQUE

DE LA BALANCE DES ÉCRITURES ET DE L'INVENTAIRE

JOURNAL

LIBELLÉ DES ÉCRITURES DU JOURNAL	MONTANT DES OPÉRATIONS DU JOURNAL	CAISSE		IMMEUBLES ET MEUBLES	
		Débit	Crédit	Débit	Crédit
Le 31 Décembre 1908					
Budget ordinaire : Remboursements, Restitutions et Non-Valeurs (Ministère de l'Agriculture).					
à *Caisse*.....	9.551		9.551		
Créditeurs divers (Dette à court terme), Diminution de Dette au cours de 1908.					
à *Profits et Pertes*.....	26 871.104				
TOTAL DES OPÉRATIONS DU JOURNAL...	26.883.655				
TOTAL DES DÉBITS DU GRAND LIVRE...	26.883 655				
TOTAL DES CRÉDITS DU GRAND LIVRE...	26.883.655		9 551		

GRAND LIVRE

BUDGET ORDINAIRE		BUDGET EXTRAORDINAIRE		DÉBITEURS DIVERS		CRÉDITEURS DIVERS		PROFITS ET PERTES	
Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
9.551				26.874.104					26.874.104
9.551				26.874.104					26.874.104

Alger, le 5 Février 1916.

Vu :

Le Doyen,

M. MORAND.

Alger, le 7 Février 1916.

Vu et permis d'imprimer :

Pour le Recteur absent :

Le Vice-Président du Conseil de l'Université,

J. CURTILLET.